

Heroriëntatie op inhoud, proces en organisatie van de Zaanse Schans Adviesrapport



April 2020
Baarn

Adviesrapport

Inhoudsopgave

1	De basis	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel en producten	3
1.3	Aanpak en doorlooptijd	3
1.4	Managementsamenvatting en leeswijzer	4
2	De context	6
2.1	De Zaanse Schans	6
2.1.1	Geschiedenis	6
2.1.2	Groei toerisme	7
2.2	Het dossier Zaanse Schans	8
2.2.1	Inhoud	8
2.2.2	Het doorlopen proces	8
2.2.3	Stakeholdersanalyse	11
3	Onze visie: een dynamisch complexe opgave als de Zaanse Schans vraagt om een excellente interne organisatie	13
3.1	De Zaanse Schans als een dynamisch complexe opgave	13
3.2	De vijf rollen van de gemeente	15
4	Advies	17
4.1	Advies 1: Leg de Ontwikkelstrategie ter besluitvorming voor aan het college	17
4.2	Advies 2: zorg voor handelingsperspectief bij de aanpak van de piekdruk	18
4.3	Advies 3: sluit de Zaanse Schans aan op andere ontwikkelingen binnen de gemeente	19
4.4	Advies 4: stel de rol van de gemeente en de stichting opnieuw vast	20
4.5	Advies 5: vorm een tijdelijk (programma)team dat zorgt voor samenwerking en afstemming	22
4.6	Advies 6: richt een proces in om de raad te informeren	26
4.7	Advies 7: bepaal een eenduidige externe strategie	27
5	Uitvoeringsagenda	29
6	Bronnen	31
7	Bijlagen	32
	Bijlage 1: stakeholdersanalyse	32
	Bijlage 2: lijst met gesproken personen	36

1 De basis

1.1 Aanleiding

De Zaanse Schans is al decennia lang een uitdagend dossier voor de gemeente Zaanstad. Het bijzondere karakter van het gebied en complexe eigendomsverhoudingen maken dat de rol van de gemeente op de Zaanse Schans continu in beweging is. Door de sterke groei van het toerisme is er de laatste jaren veel veranderd op de Zaanse Schans. Helaas niet enkel ten goede: de leefbaarheid voor bewoners staat onder druk, paden en gebouwen zijn zo druk dat onveilige situaties ontstaan en omwonenden kunnen niet meer in hun eigen straat parkeren. Ook worden monumenten aangetast, illegale bouwwerken geplaatst en vinden steeds meer straathandelaren ongewenst een plek op de Zaanse Schans.

Sinds 2015 is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een Ontwikkelstrategie die richting geeft aan de ontwikkeling van de Zaanse Schans en een oplossing biedt voor de nadelige gevolgen van het groeiende toerisme. Dit proces kent echter meerdere tegenslagen en heeft helaas nog niet geleid tot duurzame oplossingen. Om hierin verandering te brengen is de heer Remkes in het voorjaar van 2019 gevraagd te adviseren hoe deze impasse te doorbreken. Hierop volgend is AT Osborne in het najaar van 2019 gevraagd een heroriëntatie op het dossier Zaanse Schans uit te voeren. De adviezen van Remkes zijn hiervoor als uitgangspunt gebruikt.

1.2 Doel en producten

De heroriëntatie heeft ten doel het creëren van rust, duidelijkheid en voorspelbaarheid, zowel intern binnen de gemeente Zaanstad als extern naar de partijen op de Zaanse Schans. Het eindproduct is een advies dat beschrijft hoe het dossier intern belegd en georganiseerd kan worden om binnen de gemeente en naar buiten toe de slagkracht te vergroten. Daarnaast is een uitvoeringsagenda toegevoegd met zaken die direct opgepakt kunnen worden.

Het adviesrapport is geschreven met een externe blik. Er is gefocust op wat nodig is voor het dossier Zaanse Schans. Dit leidt tot kaders en handvatten waarmee een programmaplan kan worden opgesteld. Dit programmaplan wordt gezamenlijk opgesteld door de interne betrokkenen en zal ingaan op wat mogelijk is en waar de prioriteiten liggen.

1.3 Aanpak en doorlooptijd

In december 2019 hebben wij ons een beeld gevormd van de opgave en het voorgaande proces door middel van interne gesprekken binnen de gemeente. In januari 2020 zijn we in gesprek gegaan met de verschillende partijen op de Zaanse Schans. Daarnaast zijn de wensen, eisen en voorwaarden van de interne organisatie in kaart gebracht door aan te sluiten bij verschillende overleggen. Begin februari 2020 zijn de bevindingen en een voorlopige doorkijk naar de uitkomst van de heroriëntatie besproken met de betrokken vakwethouders en burgemeester. Het concept advies is medio februari 2020 opgeleverd. Begin maart 2020 is dit concept advies besproken met de betrokken sectorhoofden. Begin april 2020 is het definitieve advies opgeleverd.

1.4 Managementsamenvatting en leeswijzer

Het dossier de Zaanse Schans is een dynamisch complexe opgave: er zijn veel actoren met uiteenlopende belangen en een continu veranderende context. Dit maakt dat niet alles 100% uitgedacht en gecontroleerd kan worden vanuit de gemeente. In onze optiek versterkt dit de noodzaak om alles wat wél te beïnvloeden valt, zo goed mogelijk te organiseren. Een goede manier van organiseren staat of valt in onze ervaring met de kwaliteit van de samenwerking en sturing binnen en tussen de programma-organisatie, de ambtelijke organisatie en bestuurlijke organisatie. De programmaorganisatie staat aan de lat om het programma te coördineren en intern af te stemmen. Het is aan de ambtelijke organisatie om de deelopgaven van het programma uit te voeren. De bestuurlijke organisatie stuurt en faciliteert hierin. In paragraaf 3.1 lichten wij dit verder toe.

Om deze manier van organiseren zo succesvol mogelijk in te richten, is het waardevol om uit te gaan van de verschillende rollen van de gemeente, te weten de rol als politieke organisatie, ontwikkelaar, beheerder, regeltoepasser & handhaver en dienstverlener. Bij iedere rol horen andere waarden en prestaties (Hiemstra, 2003). Het duidelijke definiëren van de invulling van de gemeente per rol is daarom cruciaal om te bepalen welke taken de gemeente oppakt en hoe deze worden ingevuld. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.2.

Bovenstaande manier van organiseren en handelen vanuit rollen heeft door de smalle belegging van het dossier onvoldoende plaatsgevonden, waardoor in de afgelopen jaren niet het gewenste resultaat is geboekt. Tegelijkertijd geeft dit wel handvaten waarmee wij het mogelijk achten om deze situatie om te buigen. In ons rapport formuleren wij 7 adviezen gebaseerd op deze visie en onze analyse. Deze 7 adviezen vormen samen de input voor een uitvoeringsagenda, die te vinden is in paragraaf 5.1.

Advies 1: leg de Ontwikkelstrategie ter besluitvorming voor aan het college

Zet de besluitvorming over de Ontwikkelstrategie in gang. Benut (de aanloop naar) het besluitvormingsproces ook om de mogelijkheden en onmogelijkheden wat betreft de verkeer- en vervoeraanpak goed mee te nemen. Op deze manier kan vaart gemaakt worden met het uitwerken van de maatregelen. Ook geeft het de gemeente een tijdelijke visie die kan dienen als kader om beslissingen aan op te hangen en de positie van de Zaanse Schans te bepalen in andere visies (zie advies 3). Wel raden we aan deze visie vanuit de politieke rol verder aan te scherpen tot een gemeente-eigen visie. Zet daarbij de verschillende evaluatie momenten voor de bijstelling van de plannen in.

Advies 2: zorg voor handelingsperspectief bij de aanpak van de piekdruk

De ad hoc aanpak van overlast en onveilige situaties tijdens piekdagen is geen wenselijke oplossing. Het is belangrijk hier in de toekomst goed gesteld voor te staan. We adviseren om een nieuwe opdracht te geven om het druktebeheersingsplan alsnog verder uit te werken (N.B. Dit is inmiddels gebeurd). We adviseren daarom ook dit integraal, vanuit de verschillende disciplines, op te bouwen. Daarnaast is het belangrijk om de kaders op orde en daarmee een titel te hebben voor toezicht en handhaving. Hier wordt in advies 3 verder op ingegaan.

Dit druktebeheersingsplan kan uiteindelijk de basis vormen voor een meer structurele aanpak tijdens piekdagen vanaf 2021. Randvoorwaardelijk hierbij zijn prioritering van deze werkzaamheden en het beschikbaar hebben van de benodigde middelen (geld/capaciteit) om dit vorm te kunnen geven.

Advies 3: sluit de Zaanse Schans aan op andere ontwikkelingen binnen de gemeente

Door de Zaanse Schans aan te sluiten op andere ontwikkelingen binnen de gemeente, kunnen afwegingen die de Zaanse Schans aangaan gemakkelijker in de grotere context geplaatst worden. Daarnaast verkleint het de uitzonderingspositie van de Zaanse Schans, wat inbedding binnen de verschillende sectoren gemakkelijker maakt.

Advies 4: stel de rol van de gemeente en de stichting opnieuw vast

De rolverdeling tussen de gemeente en stichting de Zaanse Schans is de laatste jaren diffuus geworden. Wij raden de gemeente aan haar rol als handhaver weer nadrukkelijker te pakken. De stichting kan zich dan primair focussen op haar rol als beheerder.

Advies 5: vorm een programmateam dat zorgt voor samenwerking en afstemming

Het dossier de Zaanse Schans heeft aanknopingspunten met een groot aantal sectoren. Daarom adviseren wij het dossier de komende tijd nadrukkelijk te organiseren als programma. Een programmateam coördineert de deelprojecten en overziet de samenhang. Uitvoering hiervan wordt nadrukkelijk belegd binnen de sectoren zelf. Om deze manier van sturen te coördineren, stellen we voor een ambtelijk stuurgroep te formuleren met daarin alle betrokken sectorhoofden.

Door periodiek deze werkwijze te evalueren kan beoordeeld worden in hoeverre het dossier Zaanse Schans is aangesloten op andere ontwikkelingen binnen de gemeente (zie advies 3). Onderzoek hierbij ook of het mogelijk is het programmateam af te bouwen en de taken van de gemeente die te maken hebben met de Zaanse Schans als regulier werk onder te brengen in de lijn.

Advies 6: richt een proces in om de raad te informeren

Verschillende besluiten omtrent de Zaanse Schans zijn gepaard gegaan met discussies in de raad. Door de raad goed te betrekken, wordt het de raad makkelijker gemaakt om onderbouwde afwegingen te maken. Komende periode wordt bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven.

Advies 7: bepaal een eenduidige externe strategie

De rolverdeling tussen de stichting Zaanse Schans en de gemeente is diffuus. Geadviseerd wordt de rolverdeling tussen de stichting en gemeente opnieuw vast te leggen. Werk daarop op basis van deze rolverdeling de rol van de gemeente in het nieuwe bestuursmodel van de stichting Zaanse Schans nader uit. Stel daarnaast een omgevings- en communicatiestrategie uit voor partijen op en om de Zaanse Schans.

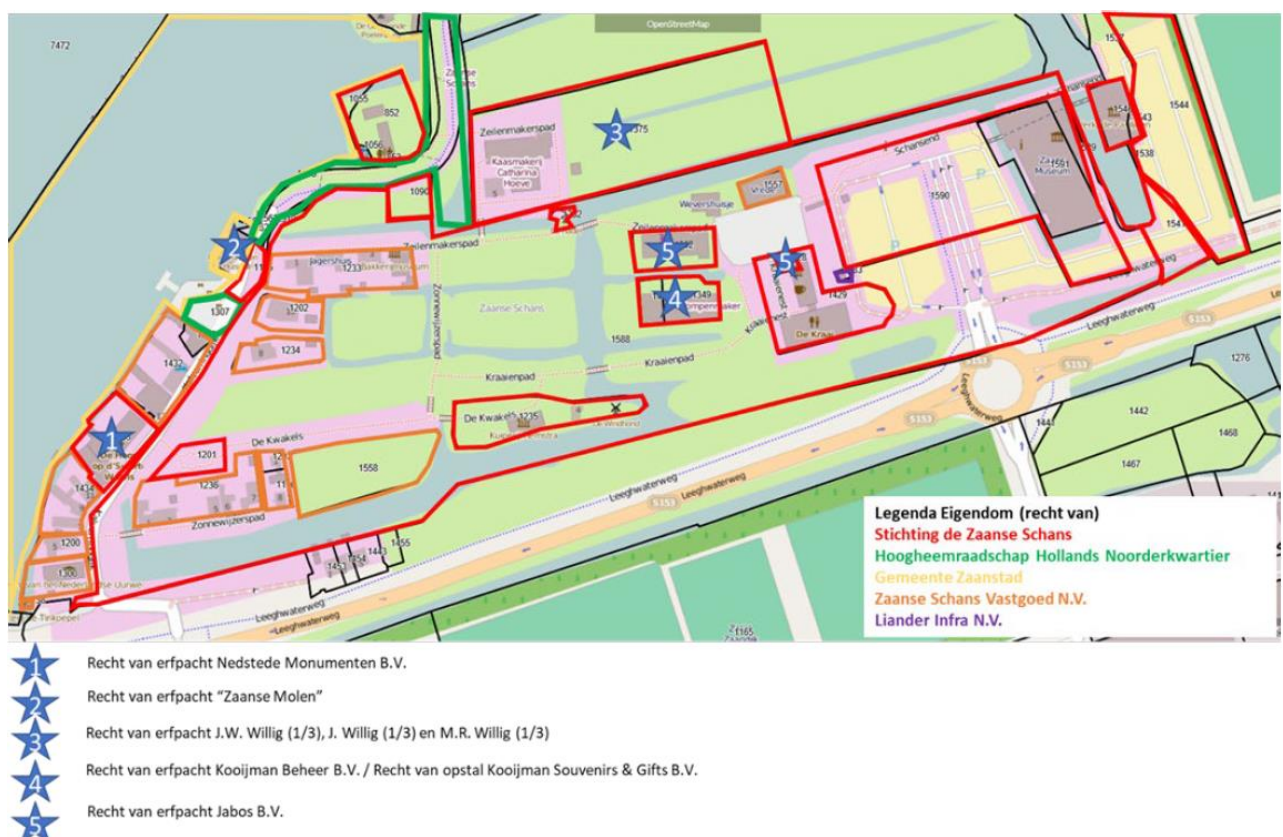
2 De context

2.1 De Zaanse Schans

2.1.1 Geschiedenis

De Zaanse Schans is een openbaar woon-werkgebied, bestaande uit monumentale panden uit de gehele Zaanstreek die vanaf 1959 door de gemeente Zaandam, en later Zaanstad, bij elkaar zijn geplaatst ter behoud van het traditionele Zaanse dorpsgezicht. Het gebied bestaat uit onder meer tien molens, 23 woningen, een kaaswinkel, klompenmakerij, kuiperij, restaurant, pannenkoekenhuis, replica van het interieur van de eerste Albert Heijn, ijssalon, bakkerij, diamantair, bed & breakfast, meerdere souvenirwinkels, het Zaanse Museum en aanlegsteigers voor riviercruiseschepen.

De gemeente is vanaf de oprichting eigenaar van het openbaar gebied en de panden op de Zaanse Schans. Door de tijd heen raakt het eigenaarschap op de Zaanse Schans echter meer versnipperd. Enkele panden worden verkocht aan verschillende ondernemers en vereniging de Zaanse Molen, in 1998 opent het Zaanse Museum, de woningen komen in het bezit van een woningcorporatie en vervolgens weer terug in handen van de stichting. Vandaag de dag kent de Zaanse Schans een lappendeken van eigenaren.



Figuur 1: eigendomskaart Zaanse Schans (interne kaart van Arcadis).

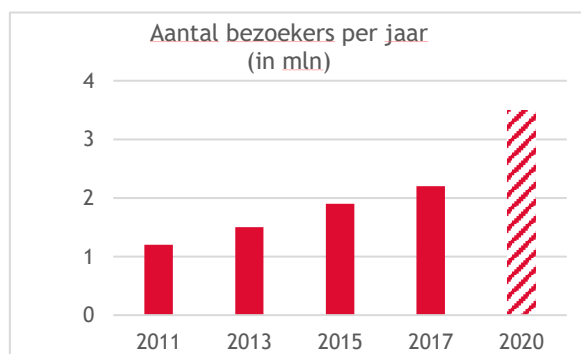
In 1961 wordt stichting de Zaanse Schans opgericht. De stichting stelt zich ten doel om het cultuurhistorische erfgoed van de Zaanse Schans te behouden en wordt gerund door de gemeente. In de jaren '80 uit de gemeente de wens om de Zaanse Schans te verzelfstandigen, vooral vanuit financieel perspectief.

Pas in 1990 lukt het om een zakelijk bestuur op te richten, maar deze wordt zes jaar later weer opgeheven na geschillen met ondernemers op de Zaanse Schans. De gemeente neemt met drie wethouders zitting in de stichting, maar behoudt de wens om de stichting te verzelfstandigen. Dat lukt in 2010, als een bestuur wordt gevormd met drie onafhankelijke leden en vier leden die de grootste partijen op de Zaanse Schans vertegenwoordigen (de ondernemersvereniging, vereniging de Zaanse Molen, stichting Zaanse Museum en de bewoners (voorheen vertegenwoordigd in Stadsherstel NV)). In 2019 adviseert Remkes de bestuursvorm van de stichting nader te onderzoeken. Hij stelt dat de verschillende standpunten van de verschillende bestuursleden de stichting belemmeren om met slagkracht te kunnen handelen. Naar aanleiding hiervan stelt professor Minderman een voorstel voor een nieuw bestuursmodel op. Deze is 30 januari 2020 vastgesteld door bestuur van de Stichting.

2.1.2 Groei toerisme

Al sinds de oprichting trekt de Zaanse Schans bezoekers. Het gebied is echter niet ontwikkeld met als doel om toeristen te trekken. Pas in het laatste decennium is het aantal bezoekers sterk gestegen. In 2019 bezochten zo'n 2,5 miljoen toeristen de Zaanse Schans, wat betekent dat de Zaanse Schans één van de grootste toeristentrekkers is van Nederland. Deze groei is niet uit het niets gekomen: ondernemers promoten hun zaak actief in binnen- en buitenland en werken nauw samen met tour operators. Daarnaast heeft de stichting lange tijd een actief marketingbeleid gevoerd.

De sterke toename in bezoekersaantallen leidt tot ongewenste situaties. Zo steken veel bezoekers die per touringcar arriveren de provinciale Leeghwaterweg over. Ook ligt er een openbaar en veelgebruikt fietspad op de Kalverringdijk waar veel toeristen stilstaan om foto's te maken. Dit leidt tot onveilige verkeerssituaties. De andere paden op de Zaanse Schans, zonder doorgaand verkeer, zijn ook vaak overvol. Volgens onderzoek dat XTNT in 2016 in opdracht van stichting de Zaanse Schans uitvoerde, hebben de paden op de Zaanse Schans een capaciteit van 2000 bezoekers per uur per meter breedte. Veel paden waren tijdens de piekdagen van 2016 al te vol om het gebied tijdens een incident veilig te verlaten. Sindsdien is de drukte sterk toegenomen, wat heeft geleid tot drukkere paden. Bovendien zijn er vaak veel mensen tegelijkertijd aanwezig in de panden van populaire toeristentrekkers als de kaasboerderij en klompenmaker, wat leidt tot een verhoogd risico in geval van een calamiteit.



Figuur 2: bezoekersaantallen op de Zaanse Schans, per jaar (Strabo, 2017). Noot: het jaar 2020 is een eigen schatting, gebaseerd op doorrekening van de cijfers van 2017 en 2019.

Naast veiligheidsrisico's, resulteert de grote groei in het toerisme ook in overlast, verstoring van de openbare orde en aantasting van de leefbaarheid. Auto's worden op ongewenste plekken geparkeerd, waardoor bewoners van Haaldersbroek en bezoekers van voetbalvereniging Zaandijk hun auto niet meer kwijt kunnen en het veel tijd kost om de omliggende woonwijken te verlaten. Campers parkeren 's nachts in Haaldersbroek en leggen hun chemisch toilet op straat. Ook zijn er signalen dat ondernemers hun monumentale panden aanpassen voor eigen gebruik zonder hier een vergunning voor aan te vragen. Daarnaast is er sprake van ambulante handel: er rijdt een mobiele ijskar en op de Kalverringdijk worden

spotprenten gemaakt en verkocht. Dit doet volgens de stichting afbreuk aan het karakter van de Zaanse Schans.

2.2 Het dossier Zaanse Schans

2.2.1 Inhoud

In december 2015 stemt het college van burgemeester en wethouders in met de bestuursopdracht 'verkenning van een Ontwikkelstrategie voor een toekomstbestendige Zaanse Schans'. Hieruit volgt een samenwerking met de stichting om een Ontwikkelstrategie te maken en uit te voeren en te komen tot een eerlijke verdeling van inkomsten en uitgaven onder de partijen op de Zaanse Schans.

2.2.2 Het doorlopen proces

Actualisering toekomstvisie stichting de Zaanse Schans: van toerismetrekker naar erfgoedbehoud

In 2015 herformuleert stichting de Zaanse Schans haar visie. Er worden vier scenario's voor de Zaanse Schans geformuleerd, waarin wordt gevarieerd met inzetten op verdere groei of krimp en de focus op 'flitstoeristen'¹ of toeristen die meer diepgang zoeken (LA Group, 2015). Waar de stichting eerst een actief marketingbeleid voerde, besluit ze nu in te zetten op de beheersing van de nadelige gevolgen van het toerisme. Daarnaast ziet de stichting kansen voor ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de Zaanse Schans. De achterbannen van de bestuurders die de ondernemers, bewoners, het Zaanse Museum en vereniging de Zaanse Molen vertegenwoordigen in het stichtingsbestuur zijn het hier allen in grote lijnen mee eens.



Figuur 3: belangrijke gebeurtenissen in het dossier Zaanse Schans.

Participatietraject Ontwikkelstrategie

Eind 2015 wordt de gemeente betrokken bij de plannen van de stichting Zaanse Schans. Dit leidt tot een bestuursopdracht van het College van B&W om een verkenning te doen naar een Ontwikkelstrategie voor een toekomstbestendige Zaanse Schans. In 2017 wordt daartoe een participatietraject opgezet. In dit participatietraject worden verschillende ontwikkelvarianten voorgelegd. Ook hier zijn de uitkomsten redelijk eensgezind: er is een grote wens de nadelige gevolgen van de drukte te beheersen en het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte te verhogen. Het college van burgemeester en wethouders stemt eind 2017 in met een variant waarin de verkeersveiligheid wordt verbeterd door het ontvlechten van fiets- en wandelaarsstromen op de Kalverringdijk. Het tekort aan parkeerplaatsen wordt opgelost

¹ Onder 'flitstoerist' worden toeristen verstaan die de Zaanse Schans maar kort bezoeken.

door het uitbreiden van parkeergelegenheid bij de locatie Zakkenhandel en op veld B van voetbalvereniging Zaandijk.

Des te concreter de doelen en plannen worden, des te scherper de tegenstrijdige belangen naar voren komen. Het Zaanse Museum wil zich vooral focussen op toeristen die diepgang zoeken en ziet het gebied als een openluchtmuseum. De bewoners en omwonenden zien graag een afname in het aantal bezoekers om overlast te verminderen. Ondernemers en vereniging de Zaanse Molen leken tevreden met het huidige aantal toeristen en willen dit niet actief terugdringen, maar stimuleren naar eigen zeggen ook niet meer. De stichting ziet juist graag een afname van het aantal toeristen om het cultuurhistorisch karakter van de Zaanse Schans te kunnen behouden.



Figuur 4: de Zaanse Schans en haar omgeving met daarin de ingrepen voortkomend uit de ontwikkelvariant die in 2017 is goedgekeurd.

Verdienmodel

Vanuit de Ontwikkelstrategie wordt in 2018 gestart met de uitwerking van een verdienmodel. Het verdienmodel tracht een eerlijke verdeling van inkomsten en uitgaven op de Zaanse Schans te maken. Dit houdt in dat de gemeente inkomsten wil genereren om zo de uitgaven aan de Zaanse Schans te bekostigen. Bovendien wordt het gezien als kans om inkomsten te genereren voor een museum in de binnenstad van Zaandam mee te bekostigen. Onder externe begeleiding van Eric van der Burg worden gesprekken gevoerd met de grootste partijen op de Zaanse Schans. Deze gesprekken verlopen stroef. Transparantie en onderling vertrouwen ontbreken. Dit wordt onder meer geïllustreerd door de relatie tussen het Zaanse Museum en vereniging de Zaanse Molen. Tijdens één bijeenkomst besluiten deze twee partijen nauwer samen te gaan werken en ook meer in te zetten op de gezamenlijke toegangskaart. De ochtend na deze intentieafpraak presenteert de Zaanse Molen echter haar eigen toegangskaart. Ze trekken zich terug uit de gezamenlijke toegangskaart. Van den Burg besluit hierop de gesprekken stil te leggen. Hij verwacht geen bruikbare en weloverwogen uitkomsten meer te kunnen halen uit de gesprekken.

Weerstand tegen de Ontwikkelstrategie

De publieke weerstand tegenover de Ontwikkelstrategie neemt vanaf 2017 toe. Er verschijnen kritische berichten in de Telegraaf en op de lokale nieuwswebsite de Orkaan en raadsleden stellen vragen over de ontstane onrust. De voorgestelde maatregelen worden door sommigen gezien als te groots, wat vragen oproept over een mogelijke aanzuigende werking. Met name een uitgebreide parkeeroplossing en nieuwe brug roepen vragen op. Ook zijn er veel vragen over wie gaat betalen voor de maatregelen.

De wens van de gemeente om inkomsten te genereren op de Zaanse Schans geeft de partijen op de Zaanse Schans het idee dat de gemeente van het gebied wil profiteren.

Bemiddeling door Johan Remkes

In 2019 wordt steeds duidelijker dat de partijen op de Zaanse Schans verschillende richtingen op willen en niet bereid zijn vergaande concessies te doen. Hierdoor zijn tot op heden nog nauwelijks concrete maatregelen genomen, terwijl het toerisme doorgroeit. Tijdens Pasen 2019 is de Zaanse Schans zo druk, dat de sector VVH ad hoc extra handhaving en verkeersregelaars in zet en er op verschillende nieuwssites en social media berichten verschijnen van een overvolle Zaanse Schans.

Om de impasse te doorbreken, schakelt de gemeente Johan Remkes in als bemiddelaar. Remkes gaat in twee dagen in gesprek met betrokkenen en komt met aanbevelingen. Hij adviseert de gemeente:

- 1 te temporiseren, dus niet alles tegelijkertijd aan te pakken;
- 2 haar rol te pakken, met focus op het algemeen belang;
- 3 een nieuw bestuursmodel voor de stichting te vormen dat voldoet aan de huidige eisen aan governance.

Voorstel vanuit de partijen op de Zaanse Schans

Het advies van Remkes wordt positief door de gemeente ontvangen. In de raadsinformatiebrief van 21 mei 2019 (2019/11169) wordt het advies vertaald naar acties voor de gemeente. Om te komen tot een nieuw bestuursmodel wordt een reeks van drie gesprekken ingepland met het bestuur van de stichting. Naar aanleiding van het eerste gesprek in deze reeks komen vertegenwoordigers van de vier grootste partijen op de Zaanse Schans op 3 september met een gezamenlijke brief aan de gemeente. In deze brief stellen ze voor het proces rondom de totstandkoming van de Ontwikkelstrategie tijdelijk stop te zetten en vooral te focussen op urgente zaken als parkeren, verkeersveiligheid en handhaving. Dit wordt door de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever geïnterpreteerd als ondermijning van het lopende proces. Hierop worden de briefschrijvers ontboden bij de burgemeester. In dit gesprek wordt de vier briefschrijvers aangeraden vooral mee te werken aan de totstandkoming van een Ontwikkelstrategie.

Vermakelijkhedenretributie

In oktober 2019 wordt bekend de gemeente met ingang van 1 januari 2020 vermakelijkhedenretributie (vmr) wil gaan heffen op kaartjes voor musea en molens. De vmr houdt in dat de musea en molens een kleine bedrag per bezoeker afdragen aan de gemeente. De gemeente investeert dit geld vervolgens in de Zaanse Schans. Deze regeling wordt door veel partijen op de Zaanse Schans als onrechtvaardig ervaren omdat de ondernemers op deze manier niet bijdragen. Het voorstel voor de invoering van de vmr is 12 november 2019 aangenomen door de raad, maar de effectuering hiervan is uitgesteld tot 1 april 2020 (zie amendement K, 'Toekomst Zaanse Schans'). Tot die tijd hebben de partijen op de Zaanse Schans om met een alternatief te komen. Hier lopen nu gesprekken over die zijn geïnitieerd door stichting de Zaanse Molen en de musea. Op basis van de voortgang en inhoud van deze gesprekken zijn de effectuering van de vmr uitgesteld tot 1 juli (raadsbesluit d.d. 30 maart 2020).

Het vertrouwen in de gemeente is door de reactie op de gezamenlijke brief van 3 september en het introduceren van de vmr geschaad. De welwilligheid van de partijen op de Zaanse Schans om mee te werken aan de Ontwikkelstrategie is hierdoor afgenomen.

Interne wisselingen van verantwoordelijken binnen de gemeente

In september 2019 vertrekt de programmamanager die het dossier Zaanse Schans vanuit de gemeente heeft getrokken bij de gemeente Zaanstad. November 2019 wordt deze rol weer ingevuld. Half december legt de bestuurlijk opdrachtgever haar taken als wethouder neer. Het dossier de Zaanse Schans wordt tijdelijk overgenomen door de wethouder Erfgoed. De voorliggende besluiten met betrekking tot de Ontwikkelstrategie die onder de afgetreden wethouder vielen, worden daarop aangehouden. In februari wordt het dossier overgenomen door de nieuwe wethouder.

2.2.3 Stakeholdersanalyse

Op en rond de Zaanse Schans zijn veel partijen actief met allen hun eigen belangen, invloed, standpunten en gevoeligheden. Een overzicht van de grootste partijen wordt op de volgende pagina gegeven. In de bijlage is een uitgebreidere stakeholdersanalyse te vinden.

Actor	Primair belang	Invloed	Standpunt toerisme/ drukte	Grootste gevoeligheden
Stichting de Zaanse Schans	Erfgoedbehoud	- Beheerder openbaar gebied - Grond- en gebouweigenaar	Toerisme niet verder laten groeien om cultuurhistorische uitstraling te behouden. Meer focus op verdieping.	Verloedering van cultuurhistorische uitstraling gebied.
Gemeente Zaanstad	Algemeen belang	Formele rol als ontwikkelaar, regeltoepasser en handhaver	Toerisme niet verder laten groeien om problemen met betrekking tot veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid te beperken.	Politieke gevoeligheid dossier waardoor veel plannen zijn gemaakt, maar nog weinig is uitgevoerd.
Vereniging de Zaanse Molen	Behoud molens, inkomsten	- Zitting in stichting - Grondeigenaar	Toerisme niet verder laten groeien om problemen met betrekking tot veiligheid te beperken.	- Onrechtvaardigheid vmr. - Onduidelijke communicatie vanuit de gemeente en stichting. - Teveel focus op consensus waardoor grootste dwarsliggers hun zin krijgen.
Het Zaanse Museum	Bieden museum-ervaring	Zitting in stichting	Toerisme niet verder laten groeien om cultuurhistorische uitstraling te behouden. Meer focus op toerist die verdieping zoekt.	- Gebrek aan visie vanuit de gemeente. - Het gebied niet beschouwen als museale setting. - De tegenzin van andere partijen om een all-inclusive Zaanse Schanskaart uit te brengen.
Ondernemers	Inkomsten	- Zitting in stichting - Grond- en gebouweigenaar - Nauwe banden met raadsleden en media - Ruim budget voor juridisch advies en procederen	Toerisme niet actief stimuleren, maar ook niet actief afremmen. Geen focus op bepaalde soort toerist. Onderkennen dat toerisme maar enkele dagen per jaar tot echt grote negatieve gevolgen leidt.	- Opgelegde focus op toerist die verdieping zoekt. - Machtsspel onafhankelijke leden van de stichting.
Bewoners	Leefbaarheid	Voorheen zitting in stichting	Toerisme niet verder laten groeien of terugdringen om leefbaarheid (overlast, bereikbaarheid) te vergroten.	- Financiële constructie waarin de bewoners een deel van hun huur afdragen aan een lening van de stichting. - De wijze waarop met belang van de bewoners wordt omgegaan binnen het bestuur. - Onderhoudsniveau woningen.
Omwonenden	Leefbaarheid	Belanghebbende	Toerisme niet verder laten groeien of terugdringen om leefbaarheid (overlast, bereikbaarheid, parkeren) te vergroten.	- Bereikbaarheid (Haaldersbroek). - Overlast parkeren bezoekers. - Te weinig parkeer mogelijkheden voor de bewoners.
Sint Michaël College	Veiligheid	Belanghebbende	Toerisme niet verder laten groeien of terugdringen om leefbaarheid (overlast, veiligheid leerlingen) te vergroten.	(verkeers-)veiligheid scholieren. - Bereikbaarheid.
Tours& tickets	Inkomsten	-	Zo groot mogelijk groei, omdat dit leidt tot een groei in inkomsten.	-

Figuur 5: belang, invloed, standpunten en pijnpunten van de grootste actoren in het dossier Zaanse Schans.

3 Onze visie: een dynamisch complexe opgave als de Zaanse Schans vraagt om een excellente interne organisatie

In dit hoofdstuk lichten wij het kader toe waarin wij het dossier de Zaanse Schans bezien. Onze bevindingen en adviezen zijn gestructureerd aan de hand van dit kader.

3.1 De Zaanse Schans als een dynamisch complexe opgave

De complexiteit in het dossier de Zaanse Schans valt te onderscheiden in detailcomplexiteit en dynamische complexiteit. We spreken van detailcomplexiteit als een opgave veel variabelen kent en dus complex te overzien is. We spreken van dynamische complexiteit als de uitkomst van een opgave nog niet te voorspellen is, doordat de opgave zich over de tijd ontwikkelt qua doelstellingen, inhoud en aanpak, zonder een duidelijk sturend mechanisme.

Het dossier de Zaanse Schans kent een hoge detailcomplexiteit omdat het dossier vele diverse deelopgaven kent. Deze zijn ook nog eens sterk aan elkaar gerelateerd. Ook de dynamische complexiteit van het dossier is hoog: de opgave wordt gerealiseerd in een netwerk van diverse actoren met vaak verschillende belangen en over de tijd wijzigende standpunten. Bovendien verandert de context continu, voornamelijk door de groei van het toerisme. Uit het promotieonderzoek van hoogleraar M. Hertogh en onze collega E. Westerveld (2010) blijkt dat juist deze dynamische complexiteit, meer nog dan detailcomplexiteit, dominant is voor het verloop van deze opgaven.

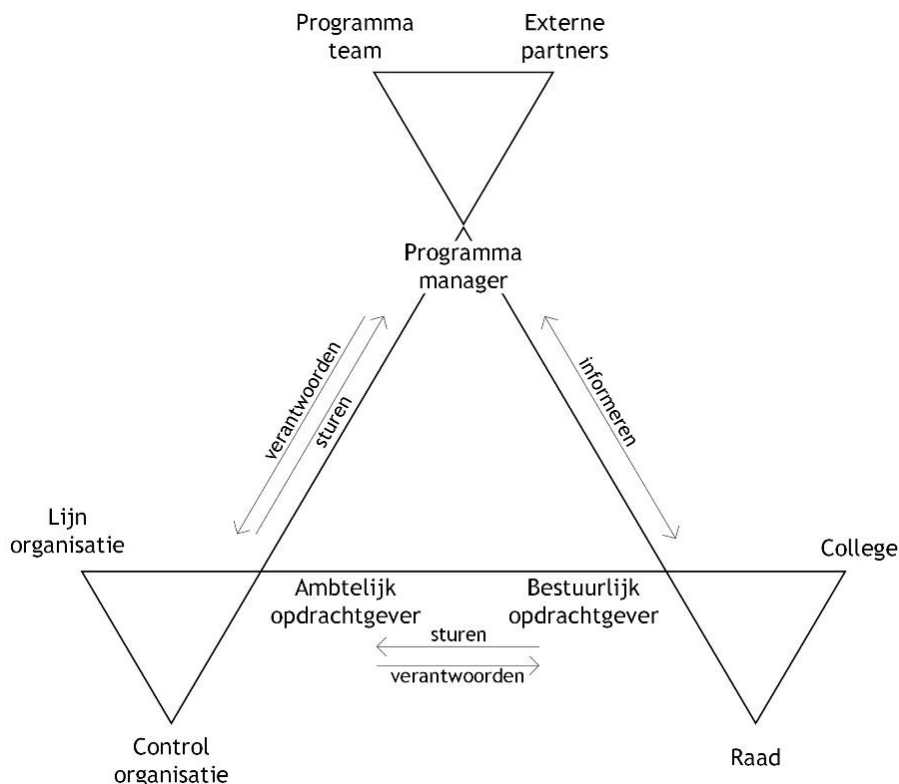
Wij onderscheiden drie hoofdkenmerken van dynamische complexiteit, die allen terug te zien zijn op het dossier Zaanse Schans:

- 1 **Het is onmogelijk om complexe opgaven bij aanvang al volledig te doorgronden.** Vaak ontstaan gedurende het proces nieuwe inzichten die vooraf onmogelijk zijn te voorspellen. Zo werd in de bestuursopdracht voor het opstellen van een Ontwikkelstrategie in 2015 nog gevraagd om het versterken van het toerisme op de Zaanse Schans, terwijl de gemeente daar met de huidige bezoekersaantallen geen voorstander meer van is.
- 2 **Verandering is onvermijdelijk en zelfs wenselijk.** De belangen van partijen zijn niet statisch, maar ontwikkelen zich in de tijd. Dit betekent dat consensus slechts een momentopname is en later ter discussie kan worden gesteld. Het onder alle omstandigheden vasthouden aan de oorspronkelijke uitgangspunten is derhalve ongewenst, omdat in dit geval niet de optimale meerwaarde voor de betrokken actoren wordt gerealiseerd. Dynamisch complexe opgaven kenmerken zich dan ook door één of meerdere fases van crisis en herstel, waarin wijzigingen worden doorgevoerd om zo tot een gunstigere uitkomst te komen.
- 3 **Externe factoren bepalen mede het succes van de aanpak van het dossier Zaanse Schans.** De programmaorganisatie krijgt te maken met de invloed van diverse externe factoren die de uitgangspunten, fasering en kosten beïnvloeden. Een voorbeeld is het toeristenbeleid in Amsterdam, dat de bezoekersaantallen van de Zaanse Schans beïnvloedt. De invloed van de programmaorganisatie op de resultaten wordt hierdoor soms beperkt.

Kortom, het dossier de Zaanse Schans kent een sterke dynamische complexiteit: de externe context is continu in verandering en de invloed van de programmaorganisatie hierop is beperkt. Dit versterkt de noodzaak om alles wat wél te beïnvloeden is, zo goed mogelijk te organiseren. Een goede manier van organiseren staat of valt met de kwaliteit van de samenwerking en sturing binnen en tussen de programmaorganisatie, de ambtelijke organisatie en bestuurlijke organisatie. Hieronder lichten wij kort toe hoe deze samenwerking en sturing er idealiter uit zou zien.

Rollenmodel voor interne samenwerking en sturing

Voor de organisatie van het dossier de Zaanse Schans hanteren wij onderstaand rollenmodel. Hierin bestaat de organisatie uit drie kernelementen: de bestuurlijke organisatie, de ambtelijke organisatie en de programmaorganisatie. Voor het verbinden van deze drie kernelementen, zijn cruciale rollen weggelegd voor de programmamanager, de ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever. Een excellente samenwerking vraagt dat een ieder van de drie sleutelpersonen een goed *begrip* heeft in welke wereld de ander zich dagelijks bevindt (de 'driehoek van de ander'), de *bereidheid* heeft om ook door de bril van de ander te kijken en zich door 'de eigen driehoek' *ondersteund* weet om de ander te helpen.



Figuur 6: rollenmodel voor samenwerking en sturing.

In het rollenmodel geven wij in de drie kleine driehoeken ieders 'eigen wereld' weer:

- **De 'eigen wereld' van de programmamanager.** In de bovenste driehoek vindt de aansturing van het programma plaats. Dit wordt gedaan door een programmateam dat de lijnen legt met de ambtelijke organisatie². Daarnaast zijn dit de externe partners, bijvoorbeeld actoren op de Zaanse Schans of collega-overheden die de realisatie van een project in of naast het gebied verzorgen, zoals het geval bij de voorgenomen verhoging van de Kalverringdijk door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier in het kader van de hoogwaterbescherming.
- **De 'eigen wereld' van de ambtelijk opdrachtgever.** De driehoek linksonder is die van de Zaanse ambtelijke organisatie. Voor de ambtelijk opdrachtgever is allereerst de lijnorganisatie relevant: zo wordt hier het beleid ontwikkeld voor de context waarin het programma zich bevindt en ligt hier de verantwoordelijkheid voor het selecteren en ontwikkelen van medewerkers die mogelijk in de programmaorganisatie worden ondergebracht. Daarnaast is de control organisatie relevant voor de ambtelijk opdrachtgever: de mensen die hier werken kunnen de ambtelijk opdrachtgever goed helpen om zich een gevalideerd en realistisch beeld te vormen van de voortgang in het programma.

² Noot: het programmateam bestaat ook uit ambtenaren, maar is hier apart benoemd, omdat het programmateam niet in de lijn zijn geplaatst.

- **De 'eigen wereld' van de bestuurlijk opdrachtgever.** In de driehoek rechtsonder is de eindverantwoordelijkheid voor het project gesitueerd. De bestuurlijk opdrachtgever heeft met haar collega's in het college van burgemeester en wethouders overeen te komen op welke manier zij namens het college vorm en inhoud geeft aan haar bestuursverantwoordelijkheid. Voorbeeld hiervan is de vraag vanuit de raad om via een werkgroep dichter op het proces van de Zaanse Schans betrokken te worden. Het is aan de bestuurlijk opdrachtgever om, namens het college, de raad adequaat in staat te stellen om haar controlerende en volkvertegenwoordigende rol te vervullen

De zijden van de centrale driehoek stellen sturings-, verantwoordings- en informatielijnen voor. De sturingslijn loopt van de bestuurlijke opdrachtgever, via de ambtelijk opdrachtgever, naar de programmamanager. De verantwoordingslijn loopt in tegenovergestelde richting. Informatielijnen lopen tussen de programmamanager en bestuurlijk opdrachtgever. De principes van dit rollenmodel fungeren als de basis voor de sturings-, verantwoordings- en samenwerkingsprincipes die in het verdere rapport zijn beschreven.

3.2 De vijf rollen van de gemeente

De gemeente Zaanstad is vanuit verschillende rollen betrokken bij de Zaanse Schans. Bijvoorbeeld als politieke organisatie die de visie van de gemeente met betrekking tot het karakter van de Zaanse Schans bepaalt, als ontwikkelaar van fysieke ingrepen uit de Ontwikkelstrategie en als regeltoepasser & handhaver met betrekking tot het handhaven van de openbare orde. Onderzoeker Hiemstra (2003) beschrijft dat de gemeente vijf verschillende rollen vervult: de rol van politieke organisatie, dienstverlener, regeltoepasser & handhaver, ontwikkelaar en beheerder. Bij iedere rol horen andere waarden en taken. Het onderkennen van deze verschillende rollen en hier bewust op sturen is cruciaal om te bepalen welke taken de gemeente oppakt en hoe deze worden ingevuld. Hieronder worden de vijf rollen kort toegelicht. De invulling ervan voor het dossier de Zaanse Schans wordt in het advies gedaan.

Rol 1: de politieke organisatie

De politieke organisatie van de gemeente wordt gevormd door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De politieke organisatie is verantwoordelijk voor het bepalen van gemeentebrede visies en het opstellen van bestuursopdrachten. Het algemeen belang én eigen politieke belang behartigen staat hierbij voorop. Juiste en volledige informatie vanuit de ambtelijke en programmaorganisatie is van groot belang om dit optimaal te kunnen doen.

Rol 2: de ontwikkelaar

In de rol van ontwikkelaar ontwikkelt de gemeente visies, plannen en strategieën op ruimtelijk, maar ook op economisch of sociaal terrein. Deze visies, plannen en strategieën bepalen welke koers de gemeente wilt gaan varen. Ze vormen de kaders voor te ontwikkelen beleid of te nemen maatregelen. Het ontwikkelen hiervan gebeurt vrijwel altijd in samenwerking met maatschappelijke partijen, daarom is de gemeente in deze rol het meest gelijkwaardig aan andere partijen. Het visiegedeelte van de Ontwikkelstrategie is een voorbeeld van een document dat is ontwikkeld vanuit deze rol.

Rol 3: beheerder

In de rol van beheerder is de gemeente verantwoordelijk voor het in stand houden van kwalitatieve en functionele openbare ruimte. Dit wordt gedaan op basis van beleid en kaders die ontwikkeld zijn vanuit de ontwikkelrol.

Rol 4: regeltoepasser & handhaver

In de rol van regeltoepasser & handhaver maakt de gemeente gebruik van haar bevoegd gezag. De relatie tussen overheid en burger is dus onvrijwillig; de burger heeft de rol van ondergeschikte. Door het onvrijwillige karakter van regeltoepassing en handhaving, is voorspelbaar en consequent handelen nodig om gevoelens van onrechtvaardigheid te voorkomen.

Daarnaast kan deze rol niet worden uitbesteed, omdat andere partijen niet dezelfde rechten hebben als de gemeente. Ook deze rol wordt ingevuld op basis van beleid en regels die zijn ontwikkeld vanuit de ontwikkelrol.

Rol 5: dienstverlener

Dienstverlening gaat om individuele interacties tussen de gemeente en de burger of andere private en publieke stakeholders. Hier gaat het bijvoorbeeld om het verstrekken van bouwvergunningen of beschikbaar maken van bestemmingsplannen.

4 Advies

In dit hoofdstuk worden onze adviezen beschreven. Per advies beschrijven we de feitelijke situatie (wat zien we?), onze interpretatie daarvan (wat vinden we?). Deze informatie en interpretatie is geanalyseerd met behulp van onze visie uit hoofdstuk 3.

4.1 Advies 1: Leg de Ontwikkelstrategie ter besluitvorming voor aan het college

Wat zien we?

Eind 2015 stemt het college van burgemeester en wethouders in met de bestuursopdracht ‘verkenning van een Ontwikkelstrategie voor een toekomstbestendige Zaanse Schans’. In 2017 start daartoe een participatietraject. 19 December 2017 stemt het college van burgemeester en wethouders in met het verder uitwerken van voorkeursmodel 3 dat is omschreven in de concept Ontwikkelstrategie. Voorkeursmodel 3 stelt dat parkeeroverlast rondom de Zaanse Schans en verkeersveiligheid op de Kalverringdijk de meest urgente problemen zijn. Er wordt voorgesteld een tijdelijke parkeeroplossing te creëren en het fiets- en wandelverkeer op de Kalverringdijk te ontvlechten. Voorkeursmodel 3 wordt uitgewerkt tot een definitief concept Ontwikkelstrategie. Begin 2019 stemmen het college en stichtingsbestuur in met de uitwerking van het definitief concept tot een definitieve Ontwikkelstrategie.

De Ontwikkelstrategie zoals die er nu ligt is een uitwerking van het definitief concept. Naar aanleiding van een brief van de ondernemers, vereniging Zaanse Molen, het Zaanse Museum en de bewoners die 3 september verstuurd is, zijn nog enkele kleine aanpassingen gedaan, maar de grote lijn is hetzelfde gebleven. De Ontwikkelstrategie in haar huidige vorm is een visiedocument, beschrijft de inhoudelijke opgave en de voorgestelde maatregelen. De visie die wordt beschreven is gebaseerd op de missie van de stichting de Zaanse Schans en niet op een herleidbare visie van de gemeente. De voorgestelde maatregelen vallen voornamelijk onder de beheerrol van de gemeente en zijn gewenst om de urgente problemen in het gebied op te lossen.

Alle partijen op de Zaanse Schans zijn het in grote lijnen eens met de beschreven maatregelen. De gevoeligheid van het dossier ligt in het visiedeelte. Hierin wordt de Zaanse Schans een museaal karakter toegedicht, waar de ondernemers en vereniging Zaanse Molen het principieel niet mee eens zijn.

Binnen de gemeentelijke organisatie, en dan met name vanuit Verkeer, worden vraagtekens gezet bij de maatregelen zoals nu opgenomen in de Ontwikkelstrategie. In de Ontwikkelstrategie wordt aangegeven dat dit een visiedocument is die op de voorgestelde maatregel nog uitwerking en besluitvorming vraagt. In het momenteel in opstelling zijnde Zaanse Mobiliteits Plan worden maatregelen voor de middellange en lange termijn op het gebied van mobiliteit verder uitgewerkt. Vanuit Verkeer is daarom de voorkeur om nu alleen maatregelen op korte termijn op te nemen in de Ontwikkelstrategie.

Eind december heeft het bestuur van de Stichting Zaanse Schans de ontwikkelstrategie vastgesteld. De besluitvorming binnen de gemeente is na het vertrek van de portefeuillehouder toerisme door B&W aangehouden.

Wat vinden we?

Een duidelijke lange termijn visie op de Zaanse Schans is onontkoombaar om te bepalen welke koers de gemeente wil varen en welke positie de gemeente kiest in het maatschappelijk krachtenveld. Dit helpt om vat te krijgen op de dynamische complexiteit van het dossier. De visie die wordt beschreven in de Ontwikkelstrategie kan voorlopig worden ingezet als gemeentelijke visie op de Zaanse Schans.

Maatregelen zijn al jaren gewenst. Het ontbreekt echter tot op heden aan een kader om deze uit te werken. Door het doorlopen van het besluitvormingsproces ontstaat de mogelijkheid de Ontwikkelstrategie eigendom van de gehele organisatie te laten worden. Op basis van het hierdoor gedefinieerde gedeelde beeld en heldere bestuurlijke opdracht kan de gemeente maatregelen inhoudelijk uitwerken, de bijbehorende kosten en benodigde financiering onderzoeken en de voorlopige fasering uitwerken in een planning met mijlpalen. Hierbij wordt opgemerkt dat wanneer de Ontwikkelstrategie niet wordt vastgesteld, het in verband met de problematiek op en om de Zaanse Schans noodzakelijk blijft maatregelen uit te gaan voeren.

Bij vaststelling van de Ontwikkelstrategie moet in ogenschouw worden genomen dat de (met name de maatregelen in de) Ontwikkelstrategie niet in beton is (zijn) gegoten en vanuit meerdere aanleidingen kunnen worden herzien of geactualiseerd. Er zijn drie belangrijke mogelijkheden tot dergelijke bijstellingen van de Ontwikkelstrategie: a) via periodieke (jaarlijkse) evaluatie van de Ontwikkelstrategie, tezamen met stichting de Zaanse Schans; b) via de publiekrechtelijke procedures en besluitvorming die de maatregelen dienen te doorlopen voor uitvoering; c) via nieuw of geactualiseerd beleid, zoals het Zaans Mobiliteitsplan dat naar verwachting eind 2020 beschikbaar komt. Op deze wijze blijft de Ontwikkelstrategie in lijn met gemeentelijk beleid.

Wat adviseren we?

Zet de besluitvorming over de Ontwikkelstrategie in gang. Benut (de aanloop naar) het besluitvormingsproces ook om de mogelijkheden en onmogelijkheden wat betreft de verkeer- en vervoeraanpak goed mee te nemen. Op deze manier kan vaart gemaakt worden met het uitwerken van de maatregelen. Ook geeft het de gemeente een tijdelijke visie die kan dienen als kader om beslissingen aan op te hangen en de positie van de Zaanse Schans te bepalen in andere visies (zie advies 3). Wel raden we aan deze visie vanuit de politieke rol verder aan te scherpen tot een gemeente-eigen visie. Zet daarbij de verschillende evaluatiemomenten voor de bijstelling van de plannen in.

4.2 Advies 2: zorg voor handelingsperspectief bij de aanpak van de piekdrukke³

Wat zien we?

Enkele dagen per jaar is de Zaanse Schans zo druk dat er substantiële overlast wordt veroorzaakt en onveilige situaties ontstaan. Dit betreft met name de feestdagen in het voorjaar rond Pasen, Hemelvaart en Pinksteren en de dagen drukke “bloemendagen”. Voor deze piekdagen is geen plan van aanpak, wat inhoudt dat enkel ad hoc maatregelen worden genomen door de sector VVH. Remkes adviseert de gemeente afspraken te maken over monumentale handhaving en tijdens voorspelbaar drukke dagen over brand- en verkeersveiligheid. In een raadsinformatiebrief van 21 mei 2019 (2019/11168) is daarom toegezegd om een druktebeheersingsplan op te stellen. Dit druktebeheersingsplan richt zich op het in goede banen leiden van mensenmassa's en -stromen op de Zaanse Schans. Het omvat een veiligheidsplan en vervoersplan (crowdmanagement). Tevens wordt het ‘laadvermogen’ van de Zaanse Schans bepaald: het maximaal aantal hanteerbare bezoekers op basis van de huidige voorzieningen.

³ Vanwege de crisis omtrent het coronavirus zijn er tot op heden minder/geen bezoekers op de Zaanse Schans. De verwachting is dat dit in de voorjaarsperiode zo blijft en dat het aantal bezoekers mogelijk nog verder afneemt als gevolg van de maatregelen die de regering instelt in de strijd tegen het virus. Om deze reden is het ten tijde van het opstellen van dit rapport onmogelijk een inschatting te maken in welke mate de piekdrukke in 2020 optreedt. Desalniettemin is een aanpak voor dergelijke piekdrukke essentieel, omdat deze zich de komende jaren zal blijven voordoen. Als de piekdrukke in 2020 uitblijft, blijft de aanpak voor piekdrukke bruikbaar voor 2021 en verder. Wel dient deze periodiek te worden herzien en geactualiseerd, net als de Ontwikkelstrategie.

De opdracht tot het opstellen van een druktebeheersingsplan is verstrekt aan een extern adviesbureau. Gedurende het jaar bleek deze opdracht echter complexer dan gedacht, waardoor er momenteel nog geen concreet advies ligt. De opdracht aan het externe adviesbureau is stopgezet, omdat er geen zicht is op een gewenst kwalitatief resultaat. Wel is inmiddels een vervolgonderzoek opgestart. Dit onderzoek moet leiden tot de juiste input voor het druktebeheersingsplan.

Door het ontbreken van kaders (beleid, zie advies 3) en randvoorwaarden (voldoende capaciteit) is het niet mogelijk om het handhaven op de Zaanse Schans goed vorm te geven. De inzet zal daarom in 2020 hetzelfde zijn als in de afgelopen jaren. Dit sluit niet aan bij de uitgangspunten zoals geformuleerd naar aanleiding van het advies van de heer Remkes in de Raadsinformatiebrief van 21 mei 2019.

Wat adviseren we?

De ad hoc aanpak van overlast en onveilige situaties tijdens piekdagen is geen wenselijke oplossing. Het is belangrijk hier in de toekomst goed gesteld voor te staan. We adviseren om een nieuwe opdracht te geven om het druktebeheersingsplan alsnog verder uit te werken (N.B. Dit is inmiddels gebeurd). Hierbij raden wij aan goed te kijken naar de omschrijving van de opdracht en de moeilijkheden waar het vorige bureau tegenaan is gelopen. We adviseren daarom ook dit integraal, vanuit de verschillende disciplines, op te bouwen⁴. Daarnaast is het belangrijk om de kaders op orde en daarmee een titel te hebben voor toezicht en handhaving. Hier wordt in advies 3 verder op ingegaan.

Dit druktebeheersingsplan kan uiteindelijk de basis vormen voor een meer structurele aanpak tijdens piekdagen vanaf 2021. Randvoorwaardelijk hierbij zijn prioritering van deze werkzaamheden en het beschikbaar hebben van de benodigde middelen (geld/capaciteit) om dit vorm te kunnen geven. Geadviseerd wordt de gesprekken hierover via de processen in de P&C-cyclus te laten lopen.

De verdere uitwerking van deze acties wordt vormgegeven in het programmaplan (zie advies 5.)

4.3 Advies 3: sluit de Zaanse Schans aan op andere ontwikkelingen binnen de gemeente

Wat zien we?

Binnen de gemeente lopen momenteel verschillende strategische projecten en worden visies en beleid ontwikkeld op verschillende onderwerpen, zoals het Zaans Mobiliteitsplan. De Zaanse Schans is momenteel nog niet goed ingebed in deze projecten, visies en beleidsstukken. We zien dat dit bijdraagt aan de uitzonderingspositie die de Zaanse Schans nu vaak inneemt binnen de gemeentelijke organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Wat vinden we?

Door de Zaanse Schans onderdeel te maken van projecten, plannen en beleidsstukken, kunnen afwegingen die de Zaanse Schans aangaan gemakkelijker in de grotere context van de gemeente geplaatst worden. Op deze manier wordt de Zaanse Schans beter ingebed in de lijnorganisatie van Zaanstad. Dit benadrukt het belang van de Zaanse Schans voor Zaanstad en vermindert tegelijkertijd de uitzonderingspositie die het gebied nu soms nog inneemt. Ook kan dit leiden tot meer samenwerking en grensoverschrijdende plannen, wat resulteert in betere en meer integrale oplossingen.

⁴ De weg die we die nu zijn ingeslagen is dat de bouwstenen worden opgehaald voor het druktebeheersingsplan (maatregelen van VVH, de OS, Zaans Mobiliteitsplan, draagkrachtonderzoek KU Leuven). Uiteindelijk wordt het een (bestuurlijke) keuze van de gemeente welke maatregelen er worden genomen ten aanzien van druktebeheersing. Dat is expliciet een integrale afweging, dus bezien vanuit verkeer, veiligheid etc.

Wat adviseren we?

We adviseren de Zaanse Schans in te bedden in strategische projecten, visies en beleid dat wordt ontwikkeld. Hieronder wordt beschreven voor welke ontwikkelingen dit relevant is.

Gebiedsplan

Vanuit gebiedsontwikkeling bestaan gebiedsplannen voor verschillende delen van Zaanstad. In januari 2020 is contact gezocht met het sectorhoofd gebiedsontwikkeling om de Zaanse Schans beter te integreren in (een nog op te stellen) gebiedsplan van het gebied waarbinnen de Zaanse Schans ligt. Op deze manier kunnen maatregelen op de Zaanse Schans afgewogen worden aan de hand van een bredere context. Nadere afspraken hierover moeten nog gemaakt worden.

Zaans Mobiliteitsplan

Vanuit de netwerkontwikkelaars en vakspecialisten mobiliteit wordt momenteel het Zaans Mobiliteitsplan (ZMP) ontwikkeld. Het ZMP bepaalt de koers voor mobiliteit voor heel Zaanstad. Deze koers fungeert als kader voor beslissingen en ingrepen. Eind 2020 is het ZMP gereed en door de besluitvorming heen. Vanaf 2021 worden gebieden verder uitgewerkt.

Om ingrepen op de Zaanse Schans in breder perspectief te plaatsen, is het van belang om de Zaanse Schans en het omliggende gebied integraal mee te nemen in het ZMP. Het gebied wordt daarom als ieder ander deel van Zaanstad meegenomen in de koersbepaling en in 2021 als eerste gebied uitgewerkt. De integratie van de Zaanse Schans in het ZMP maakt het gemakkelijker om het algemeen belang voorop te stellen bij het bepalen van geschikte ingrepen. Het aanleggen voor een nieuw fietspad om verkeersstromen op de Kalverringdijk te ontvlechten en de doorstroom te vergroten, kan op die manier bijvoorbeeld goed onderbouwd worden, omdat dit op het niveau van de gehele gemeente bijdraagt aan veiliger verkeer en betere bereikbaarheid.

Vanuit het programmteam Zaanse Schans is reeds aansluiting gezocht bij het Zaans Mobiliteitsplan.

Gemeentebrede visies

Dit jaar wordt vanuit de afdeling economische zaken een horecavisie ontwikkeld. De visie van de gemeente ten aanzien van de Zaanse Schans zal leidend zijn voor wat in de horecavisie wordt geschreven over de Zaanse Schans. Begin 2020 wordt daarom contact gezocht om de Zaanse Schans in de horecavisie te integreren. De afdeling toerisme is momenteel bezig met het ontwikkelen van camperbeleid. De grootste overlast door campers wordt veroorzaakt in het gebied rondom de Zaanse Schans. Begin 2020 zal daarom contact worden gezocht met de afdeling toerisme om input te geven op het te ontwikkelen beleid.

Daarnaast wordt er op verschillende plekken binnen de gemeente gewerkt aan andere beleidsstukken die eventueel invloed hebben op de Zaanse Schans of waarin het gebied meegenomen dient te worden. Ook moet wellicht de APV op punten worden aangepast. Daarom wordt er op initiatief van het programmteam in de eerste maanden van 2020 een overzicht gemaakt van deze beleidsstukken. Aan de hand hiervan wordt bepaald op welke stukken aanhaking vanuit het programma Zaanse Schans gewenst is. De verdere uitwerking van deze acties wordt vormgegeven in het programmaplan (zie advies 5.)

4.4 Advies 4: stel de rol van de gemeente en de stichting opnieuw vast**Wat zien we?***Rollen van de gemeente*

In paragraaf 3.2 beschreven we de vijf rollen van de gemeente. De Ontwikkelstrategie is tot stand gekomen in samenwerking met de stichting en aan de hand van de uitkomsten van een participatieproces met de belanghebbende partijen op de Zaanse Schans. Het bereiken van consensus is hierbij een uitgangspunt geweest.

Dit uitgangspunt past goed bij de ontwikkelende rol. Als wordt gekeken naar de inhoud van de Ontwikkelstrategie, zien we echter dat deze vooral betrekking heeft op de beheerdersrol. Er is nagedacht over hoe het openbare gebied weer optimaal kan functioneren en de tijdshorizon van de maatregelen is enkele jaren. De maatregelen die in de Ontwikkelstrategie worden beschreven zijn daardoor praktisch van aard: ze lossen urgente problemen op, maar de vraag hoe deze passen in de strategische ontwikkelingen van de toekomst, wordt niet beantwoord.

De rol van regeltoepasser & handhaver is door de groei van het toerisme steeds belangrijker geworden. Zaken als overlast, veiligheid en leefbaarheid vereisen meer aandacht nu de bezoekersaantallen toenemen. Dit uit zich onder meer in de groei van ambulante handel en overlast van fout geparkeerde campers. Momenteel mist beleid om op deze zaken te kunnen handhaven. In de rol van dienstverlener zien we dat de gemeente Zaanstad haar burgers vlot helpt. Echter, er worden ook diensten verleend die van invloed zijn op het uitgangspunt van de gemeente om het toerisme op de Zaanse Schans niet verder te laten groeien. Zo heeft de afdeling VVH vergunningen verleend voor het aanleggen van riviercruiseschepen, waardoor een groot aantal toeristen tegelijkertijd de Zaanse Schans opkomt. Ook hier breekt beleid, waardoor geen grond is om dit verzoek goed af te wegen, dan wel af te wijzen.

Rolverdeling tussen de gemeente en de stichting

De dagelijkse beheerdersrol op de Zaanse Schans is overgedragen aan stichting de Zaanse Schans. We zien dat de stichting, naast deze kerntaak, door de jaren heen ook steeds meer handhavingstaken over heeft genomen van de gemeente. Deze veranderde rolverdeling is nooit expliciet gemaakt, waardoor het voor betrokkenen onduidelijk is geworden waar de verantwoordelijkheden van de stichting ophouden en die van de gemeente beginnen.

Doordat de rolverdeling tussen de gemeente en stichting niet helder is, is het ook niet volledig duidelijk wat de regels zijn en hoe er gehandhaafd wordt. We zien dat partijen op de Zaanse Schans hierdoor eerder geneigd zijn regels naast zich neer te leggen. Een voorbeeld hiervan is het aanbrengen van een uitgifteluik voor ijsverkoop in het monumentale pand de Saense Lelie. De gemeente heeft hierop gehandhaafd, waarna de eigenaar van het pand in beroep is gegaan. De rechter heeft dit beroep gehonoreerd. Overweging hierbij was dat niet consequent is gehandhaafd en de eigenaar van het pand dus redelijkerwijs niet kon verwachten dat er gehandhaafd zou worden. Een ander voorbeeld is een huisje voor het verkopen van tickets voor rondvaarten dat zonder toestemming van de gemeente is geplaatst. De eigenaar heeft contact gehad met de stichting over de vormgeving en plaatsing van dit huisje en ging er daarom vanuit dat geen afstemming van de gemeente meer nodig was.

Wat vinden we?

Rollen van de gemeente

De Ontwikkelstrategie heeft vooral betrekking op beheerderstaken van de gemeente. We vinden daarom dat de gemeente de Ontwikkelstrategie moet benaderen vanuit haar beheerdersrol. De werkwijze vanuit de beheerdersrol is anders dan de werkwijze vanuit de ontwikkelrol. Als beheerder heeft de gemeente exclusieve rechten en plichten, wat het functioneren van de openbare ruimte vanuit deze rol van groter belang maakt dan het bereiken van volledige consensus.

De ontwikkelrol blijft ook belangrijk voor de gemeente. Vanuit deze rol worden gemeentebrede visies opgesteld en beleid ontwikkeld, als omschreven in advies 3. Deze visies en dit beleid bepalen de kaders voor de invulling van de rol als regeltoepasser & handhaver en dienstverlener.

Rolverdeling tussen de gemeente en de stichting

De diffuse rolverdeling tussen de gemeente en de stichting leidt tot onduidelijkheid en ongewenste situatie. We achten het daarom noodzakelijk dat er een heldere rolverdeling komt die voor iedereen duidelijk is. We vinden dat de gemeente haar rol als regeltoepasser & handhaver versterkt en geen delen van deze rol meer uit laat voeren door de stichting.

De stichting kan zich dan richten op haar rol als beheerder van de openbare ruimte en in eigendom zijnde gebouwen. Hierbij moet de gemeente ervan uit kunnen gaan dat de stichting haar rol zorgvuldig invult. Dit om te voorkomen dat er zoals afgelopen jaar niet snel genoeg door de stichting is geanticipeerd op de verkeersdrukke en er onvoldoende verkeersregelaars aanwezig waren.

De stichting is als beheerder goed op de hoogte van de dagelijkse situatie op de Zaanse Schans. Goede communicatie tussen de gemeente en de stichting draagt in onze optiek bij aan de optimale invulling van de eigen rol door beide partijen.

Wat adviseren we?

Gebaseerd op wat we zien en vinden, komen we tot enkele adviezen:

- A. Bezie de maatregelen in de ontwikkelstrategie vanuit de beheerdersrol van de gemeente.** Het optimaal functioneren van de openbare ruimte is hierbij het voornaamste uitgangspunt bij het maken van beslissingen.
- B. Baseer de invulling van de rollen regeltoepasser & handhaver en dienstverlener op gemeentebreed beleid.** Bed de Zaanse Schans op deze manier in in de gemeentelijke organisatie. Ontwikkel enkel specifiek beleid voor de Zaanse Schans waar nodig. In het voorjaar van 2020 wordt bepaald welk specifiek beleid er nog ontwikkeld moet worden. Hier gaat het om onderwerpen als ambulante handel, steigergebruik en aanpassing van monumenten. Zo kan het gebruik van de steiger bepaald worden aan de hand van het Zaans Mobiliteitsplan, maar zou het voor ambulante handen eventueel wel nodig zijn om specifiek beleid te maken voor de Zaanse Schans.
- C. Neem als gemeente de rol van regeltoepasser & handhaver volledig over van de stichting.** De stichting dient zich te richten op haar rol als beheerder voor onderhoud van de openbare ruimte en het behoud van het historische karakter van de Zaanse Schans, conform de statuten van de stichting. Borg dat er regelmatig afstemming plaats blijft vinden tussen de gemeente en de stichting. De stichting brengt zo de gemeente op de hoogte van overtredingen, zodat deze kan handhaven. Ook worden nieuwe ontwikkelingen besproken, zodat beide partijen kunnen bepalen of dit leidt tot een andere rolinvulling of, in het geval van de gemeente, de ontwikkeling van nieuw beleid. Daarnaast kan de gemeente bij de stichting toetsen of te ontwikkelen beleid aansluit bij de situatie op de Zaanse Schans. Dit maakt het voor de gemeente gemakkelijker om haar rol als regeltoepasser & handhaver te vervullen. Maak dit onderdeel van het bestuursmodel, zie ook advies 7.

4.5 Advies 5: vorm een tijdelijk (programma)team dat zorgt voor samenwerking en afstemming

Wat zien we?

Organisatie van het dossier Zaanse Schans

De ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad is ingericht als lijnorganisatie. Het dossier de Zaanse Schans is hierin ondergebracht als programma. Vanuit deze sturingsfilosofie vervulde de portefeuillehouder Toerisme tot medio december 2019 de rol van bestuurlijk opdrachtgever. Het dossier de Zaanse Schans is na het vertrek van de portefeuillehouder overgenomen door de portefeuillehouder Monumenten en Erfgoed. In februari 2020 is het dossier overgedragen aan de nieuwe portefeuillehouder Toerisme. De rol van ambtelijk opdrachtgever wordt vervuld door het sectorhoofd Stedelijke Ontwikkeling. De programmamanager is de opdrachtnemer voor het dossier Zaanse Schans. Het programmateam bestaat verder uit een procesmanager en een projectsecretaris.

Momenteel vindt er iedere drie weken een afstemoverleg plaats waar op operationeel niveau wordt besproken welke zaken er spelen op de Zaanse Schans. Hier zijn business controllers, vakspecialisten, een communicatieadviseur, een wijkmanager en beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen aanwezig. Tussen sectorhoofden vindt geen afstemming plaats over het dossier.

Naast het programmateam is er beperkt capaciteit beschikbaar voor het dossier Zaanse Schans. Dit heeft er toe geleid dat veel vragen vanuit het programmateam zijn opgepakt, zonder een goede inbedding in de lijnorganisatie (“als er geen actie wordt ondernomen vanuit de lijn, dan pak ik het zelf maar vanuit het programma op”). Anderzijds wordt vanuit de organisatie ook aangegeven dat het dossier Zaanse Schans ook onvoldoende intern is afgestemd. We zien dat dit deels wordt veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in de beschikbare en benodigde capaciteit. Dit wordt mede veroorzaakt doordat medewerkers van een bepaald thema vaak onder de verantwoordelijkheid van een ander sectorhoofd vallen dan het bijbehorende thema. Zo is het sectorhoofd openbare ruimte verantwoordelijk voor het thema verkeer, maar vallen de medewerkers verkeer onder vijf verschillende sectoren. Ook wordt capaciteit niet op het niveau van sectorhoofden besproken en verdeeld, waardoor geen integrale afweging plaatsvindt. Vanuit de organisatie (zowel programma, sectoren als vakafdelingen) wordt aangegeven dat er behoefte is aan meer integraliteit in de aanpak op de Zaanse Schans.

Samenwerking en sturing in de gemeente Zaanstad

In 2014 vond een reorganisatie plaats waarbij is gekozen voor een sturingsfilosofie van centrale toedeling van capaciteit. Het team Spelverdeling was hierin verantwoordelijk voor het stellen van kaders en het adviseren van het MT Stedelijke Ontwikkeling (SO) bij het prioriteren van de ambtelijke inzet. Toen de economie na een periode van crisis weer aantrok, bleek dat de sturingsprincipes van de nieuwe organisatiestructuur geen antwoord gaven op de vraag hoe om te gaan met verhoogde druk op de capaciteit. Daarom is de reorganisatie in 2018 licht aangepast. Het aantal ambtelijke opdrachtgevers is verminderd en er is meer scherpheid aangebracht door taak- en rolverdelingen te wijzigen. Dit houdt in dat sectorhoofden nu ambtelijk opdrachtgever en programmaverantwoordelijk zijn. De rol van Spelverdeler is komen te vervallen.

In 2018 heeft het MT SO geconcludeerd dat de huidige sturingsprincipes onvoldoende houvast bieden om strategisch te kunnen sturen op een effectieve inzet van capaciteit. De concernstaf heeft daarop een probleemanalyse uitgevoerd en werkt momenteel aan een advies voor het MT SO. Voorliggend advies op de heroriëntatie Zaanse Schans wordt zoveel mogelijk uitgevoerd in lijn met het advies van de concernstaf.

Wat vinden we?

Het dossier de Zaanse Schans overstijgt de sectoren. De verschillende betrokkenen en sectoren beseffen dat er een gezamenlijk dossier ligt, maar het ontbreekt aan gedeeld eigenaarschap. De aanpak is daarom erg gericht op het oplossen van de vragen en problemen van vandaag. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau leidt dit tot vooral reactief handelen, waarbij iedereen de vraagstukken vanuit zijn eigen sector benaderd. Hierdoor worden uiteindelijk keuzes gemaakt op maatregelniveau waarbij onduidelijk is of deze in de samenhang met andere ingrepen of ontwikkelingen het gewenste effect hebben. Deze sectorale manier van werken maakt het in onze opinie lastig voor de programmaorganisatie om integraal te werken.

Organisatie programma Stad in Balans**Het programma dat de nadelige gevolgen van toerisme in Amsterdam aanpakt**

Het programma Stad in Balans is een uitwerking van alle bestuurlijke ambities uit het coalitieakkoord 2018-2022 met betrekking tot het tegengaan van de nadelige gevolgen van toerisme.

Bestuurlijk opdrachtgever	Wethouder economische zaken
Ambtelijk opdrachtgever	Clusterdirecteur ruimtelijk economie
Opdrachtnemers	Directeur economische zaken en stadsdeelsecretaris centrum
Bestuurlijke verantwoordelijkheid	Het gehele stadsbestuur

Het kernteam, onder leiding van een programmamanager, coördineert, brengt samen, verbindt, structureert en rapporteert. De verschillende onderdelen van het programma zijn ondergebracht bij de burgemeester en diverse wethouders die hier zelf een ambtelijk opdrachtgever voor zoeken en zo zorgen dat dit onderdeel van het programma wordt aangepakt in de lijnorganisatie.

Programma Stad in Balans organiseert de volgende overleggen:

- Tweemaal per jaar rapporteert de bestuurlijk opdrachtgever op hoofdlijnen naar de raad. Dit zorgt ervoor dat de raad op de hoogte is van de huidige stand van zaken en wordt voorbereid op komende ontwikkelingen.
- Eenmaal per zes weken vindt een programmateamoverleg plaats. Dit is een groot overleg waar veel belanghebbenden bijzitten. Hier wordt informatie gedeeld en afgestemd.
- Eenmaal per week vindt het kernteamoverleg plaats waarin de voortgang wordt besproken.

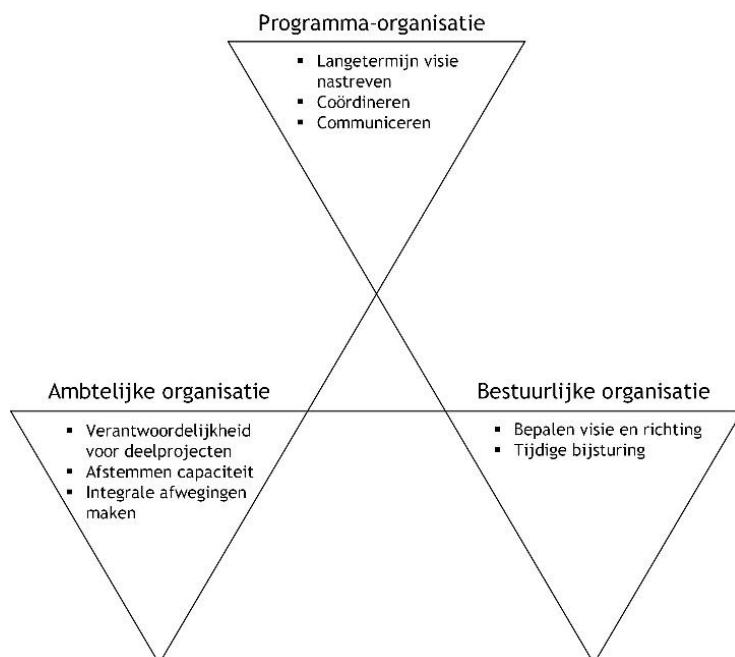
Inzet 1: organisatie van het programma Stad in Balans dat de nadelige gevolgen van toerisme in Amsterdam aanpakt.

Wat adviseren we?

Het dossier de Zaanse Schans vraagt om betrokkenheid van een groot aantal sectoren: stedelijke ontwikkeling, kennis & expertise, openbare ruimte, gebiedsontwikkeling, veiligheid vergunning & handhaving, externe dienstverlening en strategie & netwerk. Daarom adviseren wij het dossier nadrukkelijker dan nu te organiseren als programma. Om dit te bereiken, zijn eenduidige sturings-, verantwoordings- en informatielijnen tussen de programmamanager, ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever nodig. Input voor de manier waarop is opgehaald bij de control organisatie, de herformulering van de sturingsprincipes van de projectafdeling van de gemeente Rotterdam waar de auteur van dit rapport werkzaam is geweest, de organisatie van het programma om de nadelige gevolgen van toerisme in Giethoorn tegen te gaan en de organisatie van het programma Stad in Balans, waarmee de gemeente Amsterdam de nadelige gevolgen van toerisme op een integrale manier aanpakt (zie kader). Op basis hiervan stellen wij de volgende werkwijze voor:

- A. **Organiseer het dossier de Zaanse Schans voorlopig nadrukkelijk als een programma** (“De wereld van de programmamanager” in het rollenmodel). Het programmateam, bestaande uit een programmamanager, procesmanager en projectsecretaris, formuleert de vraagstelling, coördineert de deelprojecten en verzorgt de communicatie. Hierbij richten ze zich op samenhang en de langere termijn. Ook ontstaat er zo een herkenbaar aanspreekpunt.
- B. **Formeer een ambtelijke stuurgroep met daarin de betrokken sectorhoofden** (“de wereld van de ambtelijk opdrachtgever”). Deze maakt integrale programmasturing op sectorhoofd-niveau mogelijk (stedelijke ontwikkeling, gebiedsontwikkeling, openbare ruimte, kennis & expertise, VVH en externe dienstverlening). In deze stuurgroep houdt men elkaar op de hoogte van deelprojecten en wordt gezamenlijk geprioriteerd en capaciteit afgestemd.

- C. **Beleg de uitvoering van de deelprojecten nadrukkelijk binnen de sectoren zelf.** De sectorhoofden zijn verantwoordelijk voor de sturing van de deelprojecten en lijnmedewerkers leggen verantwoording af aan het sectorhoofd. Op deze manier kunnen sectorhoofden de juiste mensen inzetten en krijgen lijnmedewerkers de capaciteit om inhoudelijk met de Zaanse Schans aan de slag te gaan.
- D. **Benoem accounthouders per sector.** Door een accounthouder te noemen per sector ontstaat er een transparante sturings-, verantwoordings- en informatielijn op operationeel niveau. Dit voorkomt ook het risico van niet aanhaken van de juiste medewerkers.
- E. **Continueer voorlopig het afstemoverleg.** Momenteel vindt afstemming plaats op operationeel niveau tijdens het afstemoverleg waarin lijnmedewerkers die betrokken zijn bij de Zaanse Schans samen komen. Dit overleg wordt gecontinueerd. Wel wordt voorgesteld om per sector de accounthouder te laten plaatsnemen in dit afstemoverleg.
- F. **Verbreed en verdiep de bestuurlijke betrokkenheid** (“de wereld van de bestuurlijk opdrachtgever”) door meerdere portefeuillehouders te betrekken, bijvoorbeeld de portefeuillehouders voor bereikbaarheid, mobiliteit en parkeren, financiën en veiligheid. De bestuurlijk opdrachtgever is hierbij verantwoordelijk voor afstemming met de overige portefeuillehouders en het proces met de raad. Dit zorgt voor grotere voorspelbaarheid in het bestuurlijke proces. Ook maakt het tijdige bijsturing mogelijk.



Figuur 7: taken per deel van de organisatie, gezien vanuit het rollenmodel.

Naast deze werkwijze adviseren wij de volgende:

- Stel na vaststelling van voorliggend advies op de heroriëntatie op inhoud, proces en organisatie een **programmaplan** op. Hierin wordt bovenstaand organisatievoorstel nader uitgewerkt. Hierin dienen onder andere de verantwoordelijkheden binnen de driehoeken en overige betrokkenen duidelijk belegd te worden. Ook kunnen hierin ramingen voor capaciteit en middelen voor de middellange en lange termijn worden gemaakt. Voorgesteld wordt om het programmaplan jaarlijks te herzien. Dit kan gekoppeld worden aan de P&C-cyclus en met input vanuit de periodieke evaluatie van de Ontwikkelstrategie, mits hierover besluitvorming plaatsvindt.
- Stel op de korte termijn een voorlopig programmaplan op om capaciteit en middelen te reserveren voor de Voorjaarsnota.
- Investeer in het lerend vermogen door de werkwijze regelmatig te evalueren. Maak deze evaluaties onderdeel van het programmaplan.

- Bezie het programma Zaanse Schans als een tijdelijke oplossing. Op dit moment is het nodig om de Zaanse Schans als een programma te bezien. Betere inbedding in gemeentebrede visies en beleidsstukken (advies 2) zorgt ervoor dat de vraagstukken op en rond de Zaanse Schans in toenemende mate door de lijn worden opgepakt. Aan de hand van periodieke evaluaties kan worden beoordeeld tot wanneer het programmaplan gecontinueerd wordt. Te zijner tijd wordt een plan gemaakt hoe de Zaanse Schans volledig wordt ingebed in de lijnorganisatie.

4.6 Advies 6: richt een proces in om de raad te informeren

Wat zien we?

Het dossier de Zaanse Schans staat momenteel niet op de strategische besluitvormingsagenda, wat inhoudt dat er geen specifieke aanpak is voor het betrekken van de raad aan de voorkant. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat communicatie richting de raad over de Zaanse Schans plaatsvindt over losse thema's. Dit gebeurt vaak laat in het proces. De raad geeft signalen dat zij haar politieke rol als kadersteller en volksvertegenwoordiger hierdoor niet optimaal kan vervullen. Dit leidt in het proces tussen raad en college tot wrijving en onvoorspelbaarheid. In december hebben enkele partijen daarom gevraagd of zij dichterbij het proces betrokken kunnen worden.

De partijen op de Zaanse Schans hebben verschillende malen ingesproken bij de raad. We zien dat de individuele standpunten van de partijen op de Zaanse Schans hierdoor soms beter bekend zijn dan het standpunt of de afwegingen van de gemeente. Voorbeeld hiervan is de vaststelling van de Ontwikkelstrategie. Begin 2019 heeft het college al ingestemd met het uitwerken van de Ontwikkelstrategie. De raadsinformatiebrief van 21 mei 2019 (2019/11168) geeft hier de basis voor. Ook de heer Remkes heeft in zijn advies aangeraden de Ontwikkelstrategie zo spoedig mogelijk vast te stellen. Toch verwacht het college een grote discussie met de raad gezien de weerstand van de ondernemers over de huidige Ontwikkelstrategie. Het gesprek tussen college en raad is daarbij nooit expliciet gevoerd.

Overall zien we dat de raad tot op heden op relatieve afstand van het dossier ZS heeft gestaan en met name reactief via Raadsinformatiebrieven is geïnformeerd.

Wat vinden we?

We vinden het noodzakelijk dat er een duidelijke en eenduidige strategie is ten aanzien van het betrekken van de raad. Hierdoor kan “de wereld van de bestuurlijke opdrachtgever” beter worden gemanaged. Daarvoor is ook een duidelijke strategie op aanpak noodzakelijk. Hierdoor kan het doel van de betrokkenheid van de raad bepaald worden. Op deze manier kunnen het college en de raad voldoende en volledig op de hoogte worden gesteld, wat het voor hen mogelijk maakt hun politieke rol te vervullen. Hierin staat het bieden van context en het eerlijk zijn over verwachtingen centraal. Op deze manier weten het college en de raad beter waar zij aan toe zijn en worden zij ondersteund in hun afwegingsproces.

Wat adviseren we?

Ontwikkel een duidelijke strategie ten aanzien van de betrokkenheid van de raad. Er zijn hierbij verschillende opties:

- Raadsinformatiebrieven.
- Het inbrengen van zienswijzen in het Zaanstad Beraad.
- Het organiseren van technische sessies, al dan niet in de vorm van een omgevingscarré.
- Het opzetten van een klankbordgroep, zoals zelf aangedragen door de raad.

Om te bepalen welke van deze opties het meeste past, moet worden bepaald met welk doel de raad aan de voorkant betrokken wordt en om welke informatie het gaat. De meest passende optie wordt bepaald door het doel waarmee de raad betrokken wilt worden en de informatie waar het om gaat. Een technische sessie of omgevingscarré is het meest wenselijk als het doel van het college of het programmateam is om tijdig te informeren en een context te schetsen. Het inbrengen van een zienswijze in het Zaanstad Beraad is geschikt als wordt gezocht naar brede feedback van de raad. Een klankbordgroep heeft de voorkeur als raadsleden diepgaander betrokken moeten worden. Dit heeft als nadeel dat hier slechts een kleine groep raadsleden bij betrokken is. We adviseren de betrokkenheid van de raad verder uit te laten werken door het programmateam in nauwe afstemming met de raadsadviseur.

4.7 Advies 7: bepaal een eenduidige externe strategie

Wat zien we?

De externe strategie, oftewel het stakeholdersmanagement, bestaat uit twee onderdelen:

- het contact met en de rol van de stichting;
- het betrekken van partijen op en om de Zaanse Schans bij het maken van besluiten.

De stichting is voor de gemeente een belangrijke partner op de Zaanse Schans. De formele taak van de stichting, als vastgelegd in de statuten uit 2012, is het bezitten en beheren van terreinen en het geven van voorlichting in de vorm van promotie. Naast deze formele rol heeft de stichting afgelopen jaren steeds meer handhavingstaken op zich genomen. De taakverdeling tussen de stichting en de gemeente is hierdoor diffuus geworden. Voor partijen op de Zaanse Schans en zelfs binnen de gemeente is niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Remkes geeft in zijn advies aan dat de gemeente haar rol moet pakken.

Naast de stichting zijn nog vele andere partijen op en om de Zaanse Schans actief. De voornaamste zijn de bewoners, ondernemers, stichting de Zaanse Molen en het Zaanse Museum. De gemeente streeft er tot nu toe naar om besluiten met betrekking tot de Zaanse Schans te nemen met instemming van alle partijen op de Zaanse Schans. De belangen op de Zaanse Schans (zie ook bijlage 1) zijn echter zo verschillend dat consensus niet altijd mogelijk is. Dit maakt het lastig om tot besluitvorming te komen.

Wat vinden we?

De belangen op de Zaanse Schans liggen zo ver uit elkaar dat consensus vrijwel nooit mogelijk is gebleken. Wij vinden het daarom verstandig om ingrepen die op of rond de Zaanse Schans worden gedaan, in de bredere context van het gebied of de gemeente te plaatsen. Dit sluit aan op het advies van de heer Remkes. Dit houdt in dat de visies of kaders als geschetst door de gemeente leidend zullen zijn voor het bepalen van maatregelen. Bij het bepalen van een oplossing voor parkeerhinder wordt bijvoorbeeld niet enkel naar de standpunten van de partijen van de Zaanse Schans gekeken, maar ook hoe deze oplossing in het grotere gebied rondom de Zaanse Schans past. De standpunten van de partijen op de Zaanse Schans worden meegenomen in het grotere plaatje (zie advies 2). Deze werkwijze vraagt om een expliciete rolverdeling tussen de gemeente en stichting de Zaanse Schans.

Wat adviseren we?

- **Leg de rolverdeling tussen de stichting en gemeente opnieuw vast.** Als vertrekpunt wordt voorgesteld dat de stichting zich uitsluitend richt op haar rol als beheerder van de Zaanse Schans. De gemeente geeft invulling aan haar publiekrechtelijke taken. Hier valt toezicht en handhaving en het optimaliseren van de leefbaarheid, bereikbaarheid en veiligheid onder. De stichting blijft wel een belangrijke rol houden als het gaat om het signaleren van problemen en overlast, om de gemeente zo haar taak als handhaver optimaal te kunnen laten vervullen.
- **Werk de rol van de gemeente in het nieuwe bestuursmodel nader uit.** Het bestuur van de stichting heeft eind januari 2020 ingestemd met het omvormen van de bestuursvorm in lijn met het advies van

de heer Minderman. Hierdoor verandert ook de rol van de gemeente. Komende tijd dient uitgewerkt te worden hoe de rol van de gemeente invulling krijgt in dit nieuwe bestuursmodel en wat dit betekent voor de relaties met de partijen op en rond de Zaanse Schans. Wij raden aan hier een heldere strategie voor te formuleren, zodat de gemeente met één verhaal naar buiten komt. Wijziging van het bestuursmodel leidt tot een wijziging van de stichtingsstatuten. Deze wijziging van de statuten moet door de raad worden goedgekeurd.

- **Stel een omgevings- en communicatiestrategie op voor contact met de partijen op de Zaanse Schans.** Hierin dient te worden benadrukt dat bij besluitvorming een duidelijke en transparante afweging gemaakt moet worden tussen het individueel en algemeen belang. Ook raden wij aan te bepalen op welke wijze en waarover de partijen op de Zaanse Schans worden geïnformeerd over het programma. Benut hierbij de kennis en kunde van vakspecialisten Communicatie.

5 Uitvoeringsagenda

Op basis van bovenstaand advies en een aantal lopende zaken is onderstaande uitvoeringsagenda opgesteld. Voor enkele acties is onder deze tabel een beknopte toelichting gegeven.

Periode	Actie	Actiehouder	Bron/ onderbouwing
Direct	Handhaving monumentenbehoud	Sector VVH	- Monumentenwet - Bestemmingsplan Zaanse Schans
2020	Aanscherpen gemeentelijke visie op de Zaanse Schans (bestuurlijk en ambtelijk)	College van burgemeester en wethouders, Ambtelijke Stuurgroep	Advies 1
Q1 2020	Input voor benodigde middelen	Programmateam i.o.m. alle inhoudelijk betrokken afdelingen/sectoren	Burap en Voorjaarsnota
Vanaf Q1 2020	Uitdenken verschillende duurzame exploitatiescenario's en gesprekken met partijen op de Zaanse Schans over alternatief voor vmr	Programmateam Zaanse Schans in samenwerking met de sector externe dienstverlening (uitvoering van de actie door de partijen op de Zaanse Schans)	Amendement K van begroting 2020 (waaronder invoering vmr)
Q1-Q2 2020	Integreren Zaanse Schans en omliggend gebied in horecavisie	Afdeling economische zaken	Advies 3
Q1-Q2 2020	Integreren Zaanse Schans en omliggend gebied in camperbeleid	Vakspecialisten toerisme	Advies 3
Vanaf Q1 2020	Integreren Zaanse Schans en omliggend gebied in Zaans Mobiliteitsplan	Netwerkontwikkelaars en vakspecialisten mobiliteit	Advies 3
Vanaf Q1 2020	Aansluiten Zaanse Schans op gebiedsplan midden	Programmamanager Zaanse Schans in samenwerking met de programmamanager gebied midden	Advies 3
Q2 2020	Opstellen programmaplan	Programmateam Zaanse Schans in samenwerking met betrokkenen binnen de gemeente	Advies 5
Q2 2020	Inrichten proces voor informatievoorziening raad	Programmateam Zaanse Schans in samenwerking met de raadsadviseur	Advies 6
Q2 2020	Opstellen plan van toezicht en handhaving tijdens de piekdagen van 2020	Sector VVH	Voorspelbaarheid creëren

Q2 2020	Opstellen en verzenden brief naar bewoners en omwonenden van de Zaanse Schans over de aanpak van de gemeente tijdens de piekdagen	Programmateam Zaanse Schans	▪ Verwachtingen managen ▪ Voorspelbaarheid creëren
Q2 2020	Bepalen uit te voeren maatregelen uit de Ontwikkelstrategie	Programmateam Zaanse Schans in samenwerking met sectorhoofden stedelijke ontwikkeling en openbare ruimte	▪ Advies 1 ▪ Urgentie vanuit gemeente en partijen op de Zaanse Schans om maatregelen te nemen tegen de nadelige gevolgen van het groeiende toerisme ▪ Gemeente rol als beheerder
Vanaf Q2 2020	Toezicht en handhaving tijdens piekdagen 2020	Sector VVH	▪ Plan van aanpak voor de piekdagen van 2020 ▪ Gemeentelijke rol als regeltoepasser& handhaver ▪ Daadwerkelijke overlast en onveiligheid tijdens piekdagen zelf
Vanaf Q2 2020	Opstellen druktebeheersingsplan door nader te selecteren extern adviesbureau	Programmateam en de sector VVH	▪ RIB 2019/11168 waarin wordt aangegeven dat een druktebeheersingsplan opgesteld gaat worden. ▪ Advies 2
Q3 2020	Vaststellen en vrijmaken benodigde capaciteit voor vraagstukken omtrent de Zaanse Schans per sector voor 2021	Sectorhoofden	▪ Advies 4
n.t.b.	Invoeren parkeermaatregelen (gebaseerd op het resultaat van de uitwerking van het Zaans Mobiliteitsplan voor Zaanse Schans en omgeving)	Sector openbare ruimte	▪ RIB 2019/11168 waarin wordt aangegeven dat er heldere regels voor de openbare ruimte gaan komen.
Vanaf Q1 2021	Uitwerken Zaans Mobiliteitsplan voor de Zaanse Schans en omliggend gebied	Netwerkontwikkelaars en vakspecialisten mobiliteit	▪ Zaans Mobiliteitsplan
n.t.b.	Aanleggen fietspad Kalverringdijk	Sector openbare ruimte	▪ Veiligheidsproblemen door menging fietsers en toeristen ▪ Wens tot verbeteren bereikbaarheid Sint Michaël College ▪ Wens tot versterken fietsverkeer in noord-zuidelijke richting ▪ Benodigde dijkverhoging door Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier in verband met waterveiligheid

Figuur 8: uitvoeringsagenda (N.B. De genoemde adviezen betreffen de adviezen uit onderliggend rapport “heroriëntatie inhoud, proces en organisatie dossier Zaanse Schans”)

6 Bronnen

- Hertogh, M.J.C.M. & Westerveld, E. (2010). Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Hiemstra, J. (2003). Presterende gemeenten. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Rapporten van de interne schijf:

- LA Group (2015). Drukke op de Zaanse Schans scenario's voor de toekomst.
- Strabo (2017). Passantenonderzoek Zaanse Schans.
- XTNT (2016). Voetgangers op de Zaanse Schans.

7 Bijlagen

Bijlage 1: stakeholdersanalyse

Stichting de Zaanse Schans

Stichting de Zaanse Schans is in 1961 opgericht als beheerder van de Zaanse Schans. De rol en bestuursvorm van de stichting heeft veel gevarieerd. Momenteel bestaat het bestuur uit drie onafhankelijke leden en drie leden die de grootste partijen op de Zaanse Schans vertegenwoordigen: vereniging de Zaanse Molen, het Zaanse Museum en de ondernemers. De bewoners hebben ook een zetel in dit bestuur gehad, maar deze zetel is eind december 2019 opgegeven.

Het doel van de stichting, zoals omschreven in de statuten van 2012, is het in stand houden en uitbreiden van een typisch Zaanse woon- en werkbuilt zoals omschreven in het bestemmingsplan voor de Zaanse Schans. Daarnaast beoogt de stichting een functie te vervullen bij het behoud, overdracht en documentatie van Zaanse cultuur-historische waarden. Het doen hiervan is de identiteit van de Zaanstreek versterken en het beeld hierover naar derden te verbeteren. Om dit doel te bereiken, heeft de stichting tot taak om te beschikken over terreinen, gebouwen en inventarisstukken die noodzakelijk zijn om de woon- en werkbuilt tot stand te laten komen en te behouden. De stichting beheert deze terreinen, gebouwen en inventarisstukken. Ze pleegt herbouw, restauratie of nieuwbouw waar nodig. Daarnaast geeft de stichting voorlichting met nadruk op de versterking van de educatieve, museale, toeristische en representatieve functie van de stichting en de woon- en werkbuilt.

Momenteel vervult de stichting haar verantwoordelijkheden zoals omschreven in de statuten. Tot enkele jaren geleden lag de focus hierbij op het promoten van het toerisme. De focus is de laatste jaren verschoven naar behoud van cultuurhistorisch erfgoed. De stichting treedt in sommige gevallen ook op als handhaver, maar dit is formeel niet de rol van de stichting.

De Ontwikkelstrategie is ontwikkeld door een samenwerking van de stichting en de gemeente. Op de vertegenwoordiger van de ondernemers na, staat het voltallige bestuur achter de Ontwikkelstrategie. Vooral het nemen van maatregelen met betrekking tot parkeren, overlast en veiligheid staat voor hen nu voorop. Daarnaast ziet de stichting graag een actievere houding van de gemeente wat betreft toezicht en handhaving om zo aantasting van het karakter van de Zaanse Schans te minimaliseren. Het bestuur van de stichting is van mening dat al heel veel tijd is besteed aan het maken van plannen en dat het nu tijd is om deze plannen uit te gaan voeren.

Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad is altijd sterk betrokken geweest bij de Zaanse Schans. Eerst als initiator en ontwikkelaar, lange tijd als onderdeel van het bestuur en tegenwoordig vooral als verantwoordelijke voor de veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid van het openbaar gebied. Het afgelopen decennium heeft de gemeente meer afstand genomen en de richting waarin de Zaanse Schans zich ontwikkelt overgelaten aan de stichting en partijen op de Zaanse Schans. Ook qua toezicht en handhaving heeft de gemeente het laatste decennium een minder actieve rol ingenomen.

De gemeente heeft samen met de stichting het initiatief genomen tot het ontwikkelen van de Ontwikkelstrategie. Hierin neemt de gemeente ook de rol van ontwikkelaar op zich. Vanuit verschillende afdelingen van de gemeente is gewerkt aan deze Ontwikkelstrategie. De gemeente is ook de initiator geweest van de gesprekken over een verdienmodel en heeft de mogelijkhedenretributie geïntroduceerd.

Over de Ontwikkelstrategie wordt verschillend gedacht binnen de gemeente. De ambtelijk opdrachtgever ziet de Ontwikkelstrategie als onderbouwing om op korte termijn maatregelen te nemen die de veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid ten goede komen. Hij ziet het ook als stip aan de horizon om komende tijd uitgebreider te bepalen waar de gemeente naartoe wil met de Zaanse Schans. Anderen vragen zich af of een Ontwikkelstrategie wel nodig is of vinden het document niet helder genoeg. Ook is onduidelijk hoeveel steun de Ontwikkelstrategie heeft in de raad.

Vereniging de Zaaansche Molen

Vereniging de Zaaansche Molen beheert dertien molens in de Zaanstreek, waarvan er tien op de Zaanse Schans staan. Vereniging de Zaaansche Molen ziet de molens als belangrijkste toeristentrekker van Zaanstad, maar ook van de provincie én van heel Nederland. De laatste jaren heeft de vereniging meer ingezet op commerciële activiteiten. Deels uit noodzaak omdat nauwelijks meer subsidie wordt ontvangen. Dit gaat de vereniging goed af: het aantal bezoekers is de laatste jaren sterk gestegen en de vereniging draait zwarte cijfers. Het voornaamste belang van de vereniging is het behoud van de molens. Hiervoor zijn inkomsten onmisbaar.

De vereniging Zaaansche Molen staat achter de Ontwikkelstrategie en ziet dit vooral als visiedocument dat tijd creëert voor het uitstippelen van een langetermijnplan. Ze zien maatregelen met betrekking tot parkeeroverlast en veiligheid op de Kalverringdijk het liefst zo snel mogelijk uitgevoerd. De vereniging is het er mee eens dat moet worden gezocht naar een eerlijkere verdeling van inkomsten en uitgaven tussen partijen op de Zaanse Schans en de gemeente. Echter, het voorstel dat de gemeente heeft gedaan met een vermakelijkhedenretributie op kaartjes vindt de vereniging onrechtvaardig. De grootverdieners – de ondernemers en tours& tickets – dragen namelijk niet bij. De vereniging ziet het liefst een model waarbij alle bezoekers een vast, klein bedrag betalen. Een all-inclusive kaart heeft niet de voorkeur, omdat toegang tot het Zaaans Museum ook in deze kaart is verwerkt en de vereniging er niet in gelooft dat bezoekers dat echt willen.

De vereniging heeft de laatste jaren actief meegedaan in participatieprocessen, maar heeft het idee dat al de inzet niet tot resultaat heeft geleid. Daarom nemen ze nu bewust een passievere rol en focust meer op eigen belang.

Het Zaaans Museum

Het Zaaans Museum richt zich op de Nederlandse bezoeker en beschrijft de historie en context van de Zaanstreek. De directie van het Zaaans Museum ziet de Zaanse Schans als openluchtmuseum voor cultuurhistorisch erfgoed van de Zaanstreek. Ze zou daarom meer focus willen op het bieden van diepgang voor iedere bezoeker van de Zaanse Schans.

Het aantal bezoekers van het museum is in de laatste vier jaar bijna verdriedubbeld, vooral door de komst van meer internationale bezoekers en door een nieuwe manier van tellen. Het Zaaans Museum zou graag een tweede museum openen in het centrum van Zaandam dat zich focust op de Nederlandse bezoekers. Het museum op de Zaanse Schans kan zich dan volledig focussen op het bieden van een museumervaring aan internationale bezoekers. De plannen voor het openen van een tweede museum liggen voorlopig in de ijskast.

Het museum is het op grote lijnen eens met de Ontwikkelstrategie, ook met de visie. Het grootste probleem op de Zaanse Schans ligt volgens het museum bij het gebrek aan visie en lef van de gemeente. Doordat de gemeente alle partijen tevreden wilt houden, kunnen nooit besluiten genomen worden. Hetzelfde geldt voor het stichtingsbestuur; doordat hier vertegenwoordigers van de grootste partijen op de Zaanse Schans in zijn vertegenwoordigd, is altijd gepolderd en nooit sterk stelling genomen. Als wordt gekeken naar duurzame exploitatiescenario's is het museum fel tegen de optie om een klein bedrag aan iedere bezoeker te heffen, omdat bezoekers dan vaak los moeten betalen voor verschillende zaken. Het museum verwacht dat veel bezoekers dan afhaken voor het museum.

In plaats daarvan zien ze het liefst een all-inclusive kaart waar entree voor het openbaar gebied, de molens en musea inzit. Hiermee wordt een kwaliteitsslag financieel mogelijk.

Ondernemers

De Zaanse Schans biedt plek aan een breed scala aan ondernemers. Er is een kaaswinkel, een restaurant, bed& breakfast, klompenmakerij waar ook souvenirs worden verkocht, diamantair en nog diverse andere zaken. De ondernemers hebben hun zaken sterk mee zien groeien met het toerisme. Vooral de toerist die de Zaanse Schans kort bezoekt middels een geboekte tour geeft veel uit aan producten en diensten. De ondernemers hebben niet allemaal dezelfde standpunten. Hier worden de standpunten van de officiële woordvoerder van de ondernemers besproken; de voorzitter van ondernemersvereniging OVZS, die ook spreekt namens OV1509.

De ondernemers vinden dat de Zaanse Schans alle soorten bezoekers moeten verwelkomen, ook de groepsreiziger die 'Old Holland' wilt zien en kort op de Zaanse Schans verblijft. Ze zien het gebied nadrukkelijk niet als openluchtmuseum, omdat zo'n setting insinueert dat de Zaanse Schans zich vooral richt op bezoekers die zoeken naar diepgang. Voor de ondernemers is hun autonomie belangrijk. Zij zien daarom zo min mogelijk bemoeienis van de stichting en de gemeente met hun ondernemingen. Wel zijn ze het over eens dat de gemeente de regie moet pakken op de vlakken waar gemeentelijke verantwoordelijkheid ligt, zoals verkeersveiligheid.

De ondernemers onderkennen dat de sterke groei van het toerisme nadelige gevolgen heeft. Echt grote problemen zijn er volgens hen echter maar op zo'n tien goed te voorspellen piekdagen per jaar. De ondernemers zijn daarom voorstander van een gerichte aanpak voor deze piekdagen. Omdat plannen hiervoor tot nu toe nog niet tot een bevredigende aanpak vanuit de stichting of gemeente hebben geleid, zijn de ondernemers momenteel zelf bezig. Er zijn plannen voor overflow parkeerplaatsen met een shuttleservice naar de Zaanse Schans en er wordt tijdens drukke dagen een host ingezet die rustigere routes aanwijst. Ook hebben de ondernemers in 2019 een convenant gesloten met de bewoners om busreizen niet meer actief te promoten in het buitenland.

Het grootste pijnpunt van de ondernemers zit in de manier waarop de stichting handelt. De drie onafhankelijke leden en het Zaanse Museum hebben tezamen een meerderheid, waardoor de ondernemers het idee hebben dat hun stem in het bestuur niet meetelt. Naar hun mening worden pogingen van ondernemers, bewoners of vereniging de Zaanse Molen om tot een oplossing te komen niet meegenomen als deze niet in lijn zijn met de ideeën van de onafhankelijke leden. De ondernemers zijn pertinent tegen de Ontwikkelstrategie omdat de Zaanse Schans in het visiegedeelte in een museale setting wordt geplaatst. Ook zien de ondernemers niets in een bijdrage van alle bezoekers in de vorm van een duinkaart of all-inclusive kaart. Een all-inclusive kaart zal door de hoge prijs zorgen voor een sterke daling van het aantal bezoekers. Het instellen van een duinkaart is ook ongewenst, omdat deze gemakkelijk kan worden veranderd in een all-inclusive kaart.

De ondernemers verwachten niet dat de nieuwe bestuursvorm van de stichting bijdraagt aan de oplossing van de problemen, omdat de huidige voorzitter van de stichting, die volgens de ondernemers veroorzaker van een groot deel van de problemen is, in functie blijft. Zelf zien de ondernemers meer in het opknippen van de stichting in drie entiteiten: één voor het beheer van de woningen, één voor het facilitair beheer van openbare ruimte en gebouwen en één voor commerciële activiteiten. De partijen op de Zaanse Schans kunnen dan enkel invloed uitoefenen op de onderdelen waar ze direct bij betrokken zijn. Deze drie entiteiten kunnen wel worden bestuurd door een klein, onafhankelijk bestuur, zolang dit bestuur écht onafhankelijk is en geen nauwe banden heeft met de politiek.

De ondernemers hebben veel invloed op de Zaanse Schans. Enkele grote ondernemers zijn eigenaar van hun pand, er zijn sterke banden met raadsleden en de media en er is veel budget voor het voeren van juridische procedures tegen de gemeente. Hierdoor wordt de stem van de ondernemers goed gehoord.

Ook in participatieprocessen en stakeholdersgesprekken hebben de ondernemers zich goed laten horen. Omdat de ondernemers vaak tegen voorstellen van de gemeente zijn, hebben ze tot nu toe veel invloed gehad op het proces.

Bewoners

Op de Zaanse Schans staan 23 woningen die via een NV eigendom zijn van de stichting. De bewoners van deze woningen zijn verenigd in bewonersvereniging SBB. De bewoners zien het toerisme an sich niet als een probleem; als je op de Zaanse Schans gaat wonen weet je dat er toeristen in het gebied rondlopen. De overlast die deze toeristen veroorzaken zien de bewoners wel als een probleem. De bewoners zijn van mening dat de problemen op de Zaanse Schans kunnen worden opgelost met een set praktische maatregelen als het invoeren van vergunningparkeren, aanleggen van een nieuw fietspad en handhaven van stopverboden voor bussen. Hier is geen Ontwikkelstrategie voor nodig.

Tot eind 2019 hebben de bewoners een zetel in het bestuur van stichting de Zaanse Schans gehad, maar deze zetel is teruggegeven. De bewoners zijn van mening dat een bestuur waarin de partijen van de Zaanse Schans zijn vertegenwoordigd niet goed werkt, omdat bestuurders enkel uit eigen belang redeneren. Hierdoor worden nauwelijks beslissingen gemaakt. Ook vinden ze het vreemd dat partijen invloed hebben op zaken waar ze niets mee te maken hebben. Zo kunnen de bewoners via het bestuur meebeslissen over de ontwikkelingen van een entreegebied voor de Zaanse Molens en kunnen ondernemers meebeslissen over het huurbeleid van de bewoners. Naast deze zetel in het bestuur, hebben bewoners altijd actief meegedaan in participatieprocessen en actorengesprekken.

Omwonenden

Omwonenden ervaren in toenemende mate overlast. Bewoners van Haaldersbroek en van het gebied rondom station Zandijk Zaanse Schans kunnen hun auto niet parkeren of komen hun wijk lastig uit door de drukte. De straten stinken door campers die hun chemisch toilet legen en toeristen betreden geregeld privéterrein. Het creëren van parkeergelegenheid dichtbij het authentieke Haaldersbroek ligt gevoelig, omdat de bewoners bang zijn dat de grote stroom toeristen dan ook door hun wijk zal trekken. De bewoners van Haaldersbroek zijn positief over de nu voorliggende Ontwikkelstrategie. Het parkeren wordt hierbij aan de noordzijde van de Leeghwaterweg opgelost en niet direct bij de Haaldersbroek.

Sint Michaël College

Het Sint Michaël College is een middelbare school met zo'n 1300 leerlingen en 120 personeelsleden. De school is direct gesitueerd naast het Zaanse Museum en veel leerlingen komen via de Kalverringdijk naar school. Verkeersveiligheid is dan ook de meest voorname zorg van de school. Er vinden regelmatig aanvaringen plaats tussen fietsende leerlingen en toeristen. De school zou dan ook zo snel mogelijk een ontvlechting van fietsers en wandelaars zien. Daarnaast zou de school graag zien dat een aantal concrete maatregelen wordt genomen zoals het plaatsen van spiegels bij onoverzichtelijke verkeerssituaties en een duidelijke routing zodat toeristen niet gaan 'zwerven'.

Tour operators

Een aanzienlijk deel van de toeristen bezoekt de Zaanse Schans met een geboekte touringcar-tour vanuit Amsterdam. De tour operators hebben afspraken met ondernemers en vereniging de Zaanse Molen waarin wordt vastgelegd hoeveel tours een bepaalde onderneming of molen bezoeken. De tour operators hebben daarom veel invloed op de businesscase van de ondernemers en vereniging de Zaanse Molen. De tour operators hebben baat bij de groei van het toerisme: ze verdienen veel geld aan de Zaanse Schans zonder hier verder in te hoeven investeren. De touroperators zijn tot nu toe niet betrokken in het proces, ook niet in de discussie rondom de duurzame exploitatiescenario's.

Bijlage 2: lijst met gesproken personen

Gemeente Zaanstad	
Directeur stedelijke ontwikkeling	Annius Hoornstra
Portefeuillehouder toerisme tot december 2019	Sanna Munnikendam
Portefeuillehouder toerisme vanaf december 2019	Natasja Groothuismink
Voorgaande programmamanager	Marjorie Verhoek
Procesmanager tot december 2019	Carla de Koning
Projectsecretaris	Jan Veerman
Sectorhoofd stedelijke ontwikkeling	David Groothuis
Sectorhoofd openbare ruimte	Marieke Zijp
Sectorhoofd strategie en control	John Simons
Sectorhoofd gebiedsontwikkeling	Gert Grandiek
Sectorhoofd veiligheid, toezicht en handhaving	Julie Merks
Afdelingshoofd havens en vaarwegen	Albin Glaser
Afdelingshoofd openbare orde en veiligheid	Abdelhak Belkasmi
Afdelingshoofd gebruiktoezicht	Fons van Dongen
Afdelingshoofd straattoezicht	Marcel Groenendaal
Afdelingshoofd vergunningen	Peter de Vries
Strategisch adviseur	Corry Roijackers
Strategisch adviseur	Elsa van der Linden
Raadsadviseur	Marleen Catsburg
Senior adviseur bedrijfsvoering	Jeroen Meijer
Juridisch business controller	Wouter Neef
Financieel business controller	Marco Hartog
Netwerkontwikkelaar mobiliteit	Mark Degenkamp
Vakspecialist verkeer	Falko Voet
Vakspecialist toerisme	Janelle Fraenk
Vakspecialist mobiliteit	Durk Jellema
Juridisch beleidsmedewerker, afdeling straattoezicht	Mirte van Elk
Vergunningencoördinator	Marjolein Vestering- Ofman
Projectleider ondermijning	Bas Koops

Extern	
Directeur stichting Zaanse Schans	Maarten van der Meer
Voorzitter bestuur stichting Zaanse Schans	Piet Oudega
Lid historische commissie stichting Zaanse Schans	Pieter Gravesteijn
Voorzitter vereniging de Zaanse Molen	André Drost
Directie Zaanse Museum	Marije Kool en Jan Hovers
Voorzitter ondernemersvereniging OVZS	Guillaume van Grinsven
Werkgroep Ontwikkelstrategie van bewonersvereniging SBB	Ellis Stam-Koeman, Alko Hoekstra en Bernhard Groot
Rector en conrector Sint Michaël College	Mirjam Ruigrok en Ruud Stammers
Programmamanager Stad in Balans - Amsterdam	Claartje van Ette
Omgevingsregisseur Giethoorn	Bert Kleen